

BYGGFORSK

PR 315/ex3

Berit Nordahl og Jens Bjørneboe

Mellom byggesak og byutvikling

Evaluering av forenklet reguleringsplan for for-
tetting i småhusområdene i ytre by i Oslo

315

Prosjektrapport 2001

Forord

Oslo kommune har vedtatt at en vesentlig del av framtidens boligforsyning skal skje gjennom fortetting. Også småhusområdene i ytre by skal ta sin andel av dette. I 1997 vedtok kommunen en "forenklet reguleringsplan" for småhusområdene i Ytre By: S- 3591, den såkalte Småhusplanen. Hensikten var å gi et redskap for effektiv saksbehandling av byggesøknader fra dette området som også kunne sikre god kvalitet på det som bygges. Planen har nå virket i noen år og Plan- og bygningsetaten er i gang med å evaluere den.

Plan og bygningsetaten har engasjert Byggforsk for se på byggesaksbehandling etter Småhusplanen og på hvilke kvaliteter en har oppnådd i de konkrete byggeprosjekter som er behandlet etter dens bestemmelser. Rapporten er utarbeidet av forskerne Jens Bjørneboe og Berit Nordahl. I tillegg har Siri Nørve, Hege Ovesen og Kirsten Arge deltatt i deler av datainnhenting og i faglige diskusjoner. Kirsten Arge har vært kvalitetssikrer.

Et første utkast av rapporten har vært kommentert av de involverte. Vi håper at alle synspunkter er hørt og at våre analyser vil være til nytte.

Til slutt vil vi benytte anledningen til å takke alle som stilte opp til intervju og som hjalp til med å finne fram saker.

Frank Henning Holm
Avdelingssjef

Berit Nordahl
Prosjektleder

Innhold

Forord 3

Del 1 – Innledning 7

- 1.1 Differensiert fortetting som boligforsyningsstrategi 7*
- 1.2 Småhusplanen – forenklet reguleringsplan for 28.000 eiendommer 8*
 - Planens omfang og avgrensing 8
 - Begrunnelser 8
 - Omfang 9
- 1.3 Om evalueringsoppdraget 10*
 - Problemstilling: Kvalitet i fortettingen 10
 - Problemstilling: Effektivt redskap for byggesaksbehandling 11
 - Framgangsmåte 12

Del 2 Konklusjoner 15

- Planen som underlag for mer effektiv saksbehandling 15
- Småhusplanen som redskap for fortetting med kvalitet 16

Del 3: Småhusplanen som saksbehandlingsunderlag 19

- 3.1 Byggesaksbehandling: kabal av bestemmelser 20*
 - Gangen i en byggesøknad: 20
 - Effektivitet 20
- 3.2 Kvalitetsstyringssystemene: gode men ikke tilstrekkelige 21*
 - Juridisk betydning av arkitektoniske begreper 21
- 3.3 Kartgrunnlaget og byggesaksbehandlingens presisjonsbehov 22*
 - Tidkrevende oppryddingsarbeid 23
- 3.4 Skjønnsvurdering – system for å vurdere tiltakets kvalitet 23*
 - Grunnlag for skjønsmessige vurderinger 23
 - Skjønsmessige vurderinger og ledelse 24
 - Skjønnsvurderinger og dispensasjonspraksis 24
 - Veileder og andre underlagsdokumenter 25
 - Flertydig formål 25
- 3.5 Utarbeiding og implementering av planen 25*
 - Bred medvirkning, men ikke bred nok 26
 - Manglende implementeringssystemer? 26
 - Mulige forklaringer 27
- 3.6 Oppsummering – Småhusplanen og byggesaksbehandling 28*

Del 4 Byggesaksbehandlere og utbyggere om planen 31

- 4.1 Paragraf for paragraf slik saksbehandlerne ser dem 31*
- 4.2 Byggesaksbehandlernes samlede vurderinger 35*
 - Et skritt i riktig retning 35

Blir bedre med årene... 35

4.3. *Utbyggernes syn* 35

”Bya” og de nye høydebestemmelsene kan gi ”uniformerte hus” 35

Dokumentasjon og økonomi 36

Stil og smak 36

Rutiner ved avslag 36

Klare regler er ønsket 36

Fortetting er et spørsmål om modning 36

Del 5: Åtte eksempler 39

5.1 *Eksempelene* 39

5.2 *Thaulows vei – eksempel på overgang mellom bybebyggelse og småhus* 49

Vurdering 49

5.3 *Planetveien – kvalitet som bryter med omgivelsene* 53

Vurdering 55

5.4 *Lundliveien – god utnyttning av egnet tomt* 57

Vurdering 59

5.5 *Konventveien – samlet eller spredt uteareal* 61

Prosjekt A, under behandling 61

Prosjekt B, avslått 61

Aktualiteter for videre drøfting 61

5.6 *Nordseterveien – tilpasset målestokk, dårlige utearealer og parkeringsproblemer* 63

Vurdering 64

5.7 *Ekelyveien – frittliggende boliger med dårlige utearealer* 65

Vurdering 65

5.8 *Borgenveien – gradvis fortetting* 69

Vurdering 70

5.9 *Skådalsveien – eksempel på fortetting innenfor planens regelverk som gir dårlig løsning* 71

Vurdering 71

5.10 *Fire kritiske punkter* 73

Tomtegrenser - hinder for god løsning 73

Fortetting kan gradvis ødelegge karakteren i et småhusområde 74

Høyder: unødvendig konfliktstoff? 74

Tre fjerdedeler ubebygde areal gir ingen garanti for god grøntstruktur 75

Vedlegg 76

Vedlegg 1: Illustrasjoner 1- Sammenhengende bebyggelse 76

Vedlegg 2: Illustrasjon 2 - ”Bya-huset” 77

Vedlegg 3: Tomtegrenser og løsninger 78

Vedlegg 4: Omfang av nye boenheter innenfor planområdet 80

Vedlegg 5: Småhusplanen - tekstdel 82

Del 1 – Innledning

1.1 Differensiert fortetting som boligforsyningsstrategi

Oslo kommunes fortetningsstrategi er et resultat av kommuneplanen fra 1991. Den fastslår at en vesentlig del av boligforsyningen i neste planperiode skal skje gjennom fortetting. Sammenliknet med andre hovedsteder har Oslo en arealekstensiv bebyggelse. Fortetting som boligforsyningsstrategi er begrunnet med miljømessige og økonomiske argumenter; kommunen har få arealreserver igjen, en kan beholde byggegrensen mot marka og en kan langt på vei gjøre bruk av eksisterende infrastruktur.

Etter at kommuneplanen ble vedtatt startet arbeidet med å utvikle egnede planredskaper for å gjennomføre en fortetting. Det ble blant annet utarbeidet en strategi for fortetting i småhusområdene i ytre by (Plan- og bygningsetaten 1995)¹. I strategidokumentet drøfter Plan og bygningsetaten fordelene og ulempene ved boligforsyning gjennom fortetting. Det pekes følgende momenter:

Usikker framdrift: Utbyggingsperioden vil være meget usikker fordi en er avhengig av frivillighet og private initiativ.

Eksisterende infrastruktur: Hovedfordelen som trekkes fram er at en gjennom fortetting i byggesonen kan utnytte eksisterende arealpotensiale, infrastruktur, service og de fysiske og sosiale kvalitetene som er innenfor områdene. En peker imidlertid også på at omfattende fortetting kan medføre behov for opprusting av infrastrukturen og at en bygger ned områder med verdifull vegetasjon, friområder etc.

Transformasjon, endring og bevaringsbehov: Det pekes på at fortetting over tid vil medføre transformasjon ved at en bygningstype erstattes av en annen, og ved at en vil få nye tomteinndelinger. Selv om fortetting anses å ha mange miljømessige kvaliteter, pekes det på at fortetting raskt utløser et behov for å bevare. Som en følge av dette utviklet plan- og bygningsetaten en strategi for differensiert fortetting.

Differensiert fortetting: En hovedregel er at eksisterende forhold skal respekteres når det bygges nytt. Fortetningsstrategien er utarbeidet ut fra en forståelse om at ulike områder kan akseptere og tåle ulike typer forandring. I strategien skiller en mellom typer av områder som krever ulike planfaglige tilnærminger:

- kategori 1 – bymessig utvikling
- kategori 2 – landskaps- og vegetasjonsvern
- kategori 3 – områder med bevaringsverdi
- kategori 4 – generelle fortetningsområder.

Kategori 4, generelle fortetningsområder er småhusbebyggelsen i ytre by, de såkalte ”småhusområdene”. Dette er områder som blir vurdert til å tåle en vesentlig grad av fortetting uten at særlige hensyn må tas. Planmessig blir disse områdene vurdert til kun å ha behov for

¹ Fortetting i småhusområder. Strategi for differensiert utvikling av differensierte rammer for utnytting. Bakgrunn for Oslo bystyres vedtak 15. februar 1995. Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune

nye bestemmelser for byggesaksbehandlingen, bestemmelser som ivaretar bestemte kvaliteter ved de sakene som fremmes. Det er for dette formål at *Reguleringsplan for Småhusområder i Oslo ytre by (S-3591)* den såkalte ”Småhusplanen” ble utarbeidet.

1.2 Småhusplanen – forenklet reguleringsplan for 28.000 eiendommer

Planens omfang og avgrensing

Småhusplanen omfatter et stort og svært sammensatt område. Den gjelder for store deler av småhusområdene fra Lysakerelva i vest, til Stovner og Høybråten i nord og Prinsdal i sør. Til sammen omfatter planen ca 28.000 mål og omtrent like mange eiendommer. Langt de fleste eiendommene er eneboliger eller tomannsboliger (23.000), og bare et fåtall av eiendommene er på mer enn 3 mål (ca 250 eiendommer). De fleste eiendommene er privat eid. Det anslås at det er mellom 85.000 og 100.000 innbyggere i områdene. Småhusplanen erstatter Midlertidige reguleringsbestemmelser for deler av Oslos ytre sone og nærmere 70 eldre reguleringsplaner som fremdeles var rettskraftige da Småhusplanen ble vedtatt. (kilde: Småhusplanen s. 15-16 og vedlegg B).

Det er lagt vekt på at Småhusplanen skal være enkel og holdes på et prinsipielt nivå. Planen har til sammen 15 bestemmelser med tilhørende retningslinjer.

Begrunnelser

Plan- og bygningsetatens begrunnelse for å velge et enkelt redskap som primært retter seg mot kriterier for byggesaksbehandlingen, var å utvikle gode redskap for effektiv byggesaksbehandling i områder hvor hovedstrukturen for framtidig utvikling var lagt. Planen er utviklet i henhold til § 24 i Plan- og bygningsloven, og fastlegger reguleringsformål og grad av utnytting.

Begrunnelsene for å velge en forenklet reguleringsplan er knyttet til den differensierte fortettingsstrategien. I drøftingene av valg av tilnærming peker etaten på at tradisjonelle reguleringsplaner for hele ytre by vil gi fordeler knyttet til differensiering innenfor hele området og sikring av områdets karakter gjennom mer detaljerte retningslinjer for utbyggingen. Det pekes imidlertid på at dette ville kreve

- *omfattende grunnlagskunnskap om fortettingsområdene (...)*
- *ulike behov for planavklaringer (...)*
- *innlemme mange interessekonflikter*

(Plan og bygningsetaten 1995 s. 33)

I tillegg uttrykkes det tvil om at valg av tradisjonelle reguleringsplaner for hele området ikke ville gitt den overordnede diskusjonen om behovet for en strategisk, differensiert fortetting som en ønsket å få. Strategien er med andre ord en ”pakkeløsning” der kategori 1-3 skal behandles med tradisjonelle planredskap med hhv. bymessig fortetting, landskapsvern og bygningsvern som overordnet tema, mens kategori 4 er ”restområder” hvor en har vurdert at forenklet regulering ivaretar behovet for avklaringer og saksbehandlingsretningslinjer.

Med dette har etaten gjort et krevende valg og tatt ideen om strategisk planlegging på alvor. Den store fordelene med dette valget er knyttet til antatt effektivitetsgevinst ved at så mange eiendommer omfattes av en og samme plan. En mulig fare er at interessekonflikter og behov for differensiering, som er store selv innenfor småhusområdene, ikke ivaretas på en god måte.

Dermed kommer avklaringsbehov opp i tilknytning til byggesaker og adresseres til byggesaksseksjonene og ikke planavdelingen som har utarbeidet planen.

Politisk vurdering av forslaget om en forenklet reguleringsplan for småhusområdene

En forenklet reguleringsplan som Småhusplanen innebar et nytt grep for etaten, og forarbeidene synes å ha vært omfattende. Etaten utarbeidet selv et høringsutkast og la i oktober 95 fram forslag til Reguleringsplan for småhusområder i Oslo ytre by for byutviklingskomiteen og byrådet. Saksframlegget består av fire deler og en eksempeldel. I tillegg til å foreslå ordlyden i planen omfattet utkastet drøftinger om prinsipper ved fortetting i småhusområder og en rekke anvisninger og eksempler.

Byrådet gikk med et knapt flertall inn for forslaget om å dele ytre by inn i fire kategorier med hver sin fortettingsstrategi, samt å utarbeide et forslag til forenklet reguleringsplan for kategori 4, småhusområdene. Byrådet gav også Plan- og bygningsetaten i oppgave å utarbeide en veileder for utbyggere som tar opp de ulike kategoriene og områdene².

Forenklet reguleringsplan for et så stort område representerte noe nytt, også for politikerne. Byutviklingskomiteen nedsatte en arbeidsgruppe for å arbeide med den omfattende høringen. Høringen inkluderte blant annet systematiske drøftinger med representanter fra utbyggere, faglige interesseorganisasjoner³ og Husbanken. Arbeidsgruppen la fram sin innstilling for komiteen i mai 1997, og i juni samme år ble planen vedtatt. Arbeidsgruppen foreslo en evaluering av hvordan bestemmelsene har virket etter en to års periode, noe komiteen sluttet seg til (Sak 135, 28/5/1997). De foreslo også at planen ble ledsaget av et veiledningshefte om planen og utfordringer knyttet til gjennomføringen av den.

I saksforberedelsen, de foreslåtte planbestemmelsene og høringsdiskusjonene er diskusjonen primært sentrert rundt kvalitet i resultatet og hvordan bestemmelsene vil virke for å fremme fortetting med kvalitet.

Omfang

Til tross for at planområdet er stort utgjør nybyggingen i området en relativt beskjeden del av den samlede boligforsyningen i byen. En oversikt fra Byutviklingsavdelingen viser at det i perioden 1998 – 2000 ble bygget 479 nye boliger innenfor planområdet. Dette utgjorde 13 % av den samlede boligtilveksten i Oslo i samme periode. Til sammenlikning ble det i samme område, i tre års perioden forut for planen bygget 842 boliger, noe som tilsvarer knappe 20% av den samlede nybyggingen i Oslo i perioden (se vedlegg). Tilveksten av nye boligheter i området har altså avtatt etter at planen ble vedtatt. Det er vanskelig å forklare årsakene til at den relative andelen av nybygging i planens område er sunket etter at planen ble vedtatt, uten å gå tungt inn i materialet. I denne sammenheng er tallene først og fremst en angivelse av planens omfang i byens totale boligforsyning.

Plan og bygningsetaten arbeider med en samlet evaluering av Småhusplanen. Denne rapporten er et innspill i deres arbeid. Etaten vil gå nærmere inn på tallmateriale som kan belyse de mer kvantitative aspektene ved planen, som omfang av nye enheter, omfang av klagesaker, omfang av dispensasjon mm.

² Fra møteprotokoll 16. februar 1995, Oslo bystyre.

³ Norske Arkitekters Landsforbund og Oslo Arkitektforening

1.3 Om evalueringsoppdraget

Formålet med denne evalueringsrapporten er å gi innsikt om hvordan planen fungerer. I Byggforsk' prosjektskisse, som besvarte anbudsinvitasjonen, ble det pekt på tre sentrale problemstillinger som Plan- og bygningsetaten ønsket belyst:

- om planen har bidratt til å fremme kvalitet i fortetningsprosjektene
- om planen har stimulert til høyere utnyttelse av fortetningspotensialet i planområdet
- om planen er et godt verktøy for forvaltning av byggesaksbehandlingen

På grunn av tidsfrister og at det har vist seg tidkrevende å få ut de nødvendige tall, har Plan- og bygningsetaten selv tatt hånd om ledd to i problemstillingen. Informasjon om hva som er bygget innenfor planområdet i perioden fra 1997 til 2000 (se vedlegg) er summarisk og tjener kun som en referanseramme. Byggforsks bidrag har i hovedsak omfattet (1) vurdering av oppnådd kvalitet ved fortetting i utvalgte områder og (2) vurdering av om de nye reguleringsbestemmelsene har ført til enklere og mer forutsigbar byggesaksbehandling. Oppdraget har hatt et omfang på til sammen knapt to månedsverk.

Problemstilling: Kvalitet i fortettingen

Hensikten med *Småhusplanen* er å oppnå fortetting med høy funksjonell, miljømessig og estetisk kvalitet. Kvalitetskriteriene skal gjelde både i forhold til de enkelte byggeprosjektene og bomiljøet som helhet. Kvalitetskriteriene omfatter flere nivåer: bygget i seg selv, hvordan uteområdene fungerer og hvordan bygget passer inn i områdene.

Planen har flere bestemmelser som fokuserer på kvalitet. Den krever at ny bebyggelse skal plasseres slik at det oppnås en god funksjonell og arkitektonisk helhetsvirkning i forhold til eksisterende omgivelser og at konsekvensene blir akseptable for eksisterende boliger og uteoppholdsareal. Videre skal inngrep på tomten konsentreres slik at mest mulig av grøntstrukturen blir bevart. Det er også bestemmelser om at ny bebyggelse viderefører områdets typiske kvaliteter der det fra før er et enhetlig bebyggelsesmønster.

I forarbeidene til evalueringen har Byggforsk og Plan- og bygningsetaten i Oslo drøftet relevante kvalitetskriterier som utvalgte byggeprosjekter skulle vurderes opp mot. En kom fram til følgende momenter som viktige for en samlet vurdering av kvaliteten i fortetningsprosjektene:

Infrastrukturen, parkering, tilgjengelighet

- Trafikksikkerhet
- Egnete parkeringsformer
- Livsløpstandard og tilgjengelighet

Grøntstrukturen

- Gode private og felles utearealer
- Terrengetilpasning og bevaring av vegetasjon
- Sammenhengende grøntstruktur, private områder som bidrar til den overordnede grøntstrukturen

Bygningsstrukturen

- Klar og ryddig bygningsstruktur
- God byggeskikk
- Full utnyttning av fortetningspotensialet

Kriteriene er brukt i vurdering av konkrete byggeprosjekter.

Problemstilling: Effektivt redskap for byggesaksbehandling

Småhusplanen er en forenklet plan som angir reguleringsformål og grad av utnytting. I en forenklet reguleringsplan trenger ikke byggeområdene detaljert utforming, det holder å angi byggeformålet (Tyrèn, Schultze og Ditlefsen 1997⁴). Dette innebærer en kraftig forenkling av prosessen med *planutarbeidelsen*. En tradisjonell planavklaring for hele det området som Småhusplanen omfatter ville krevd vesentlig mer planressurser, og vesentlig lenger tid.

Til tross for at en forenklet reguleringsplan er mindre detaljert og mange forhold ved en framtidig utvikling ikke gies noen eksplisitt behandling, er den juridisk bindende på samme måte som en tradisjonell reguleringsplan. Når det gjelder fortettingsspørsmål generelt og fortetting i småhusområder spesielt er interesse motsetningene mange og intense. De detalj avklaringer en unngår under planutformingen, vil måtte komme opp under byggesaksbehandlingen. Et sentralt spørsmål i evalueringen har vært om planens anvisninger er tilstrekkelige og presise nok til å være et godt saksbehandlingsunderlag. Tema som er viktige mht. saksbehandling:

Skjønn

En viktig intensjon med planen er å få forutsigbarhet i prosess og saksbehandling, spesielt i tidlig fase. Planens bestemmelser og retningslinjer har dels som formål å *redusere* omfanget av skjønn, dels å gi saksbehandleren gode forutsetninger for å foreta de skjønnsvurderinger som er nødvendige. Et sentralt moment i evalueringen har derfor vært praktisering av skjønnsutøvelse og kvalitetssikring av disse.

Protester og klager

Interesse motsetninger gjør at fortetting i småhusområder ofte er konfliktfylte. Konfliktene går langs ulike linjer; det kan være klager på avslag, klager på tillatelser, klager på saksbehandlerens fortolkning av bestemmelsene etc. Plan og bygningsloven hjemler retten til klage, og etaten er forpliktet til å saksbehandle dem. For kommunen er det viktig å unngå klager og tidkrevende ”ekstrarunder” For grunneiere og byggherrer det vesentlig at protester håndteres på en forutsigbar og enhetlig måte. Planbestemmelsenes rolle i denne sammenhengen er å være så klare og entydige at spekteret av grunner for klager blir så lite som mulig – f.eks. at en reduserer omfanget av klager begrunnet i ulike fortolkninger av hva som er tillatt etter planen.

Forskyvninger

Både tolkning og utøvelse av skjønn vil endres over tid, etter som faglige ambisjoner og politiske og folkelige strømninger endrer seg. Både etaten som helhet og de enkelte avdelingene (avdeling for Oslo øst, avdeling for Oslo vest og avdeling for indre by) vil over tid utvikle sin tolkning av bestemmelser og retningslinjer og kriteriene for skjønnsvurdering. I tillegg til gradvise endringer, kan det komme konkrete saker som skarpstiller tolkningsrom og skjønnsvurderinger, og som tom. kan føre til at bestemmelser eller retningslinjer endres. Uttalte formelle og uformelle endringer kan avspeile erfaringer om at planen, på visse områder, har andre virkninger enn tilsiktet. Endring av praksis kan også avspeile endringer i de politiske vurderinger på forhold som planen skal regulere.

⁴ Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis med kommentarer av Tyrèn, Schultze og Ditlefsen Tano Aschehaug 1997.

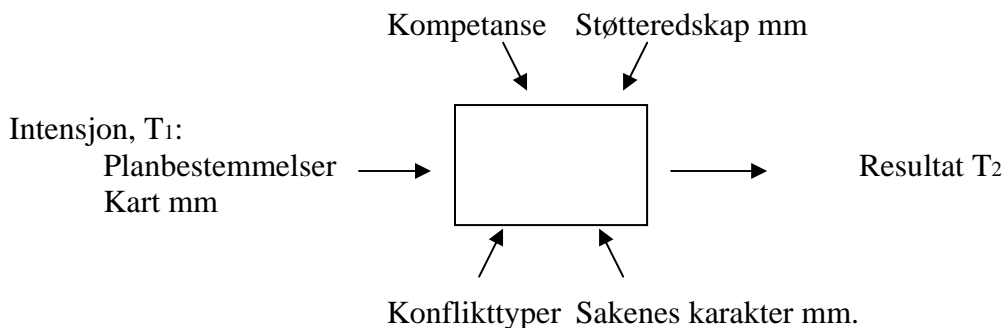
Utbyggere og småhusplanen

Småhusplanen kan betraktes som et redskap i Oslo kommunes boligbyggingsstrategi, i det den skal legge til rette for økt tempo i fortettingen. Det er utbyggerne som er den utførende part. Sett i et boligforsyningsperspektiv må planens vellykkethet både vurderes ut fra om den har fått flere utbyggere til å gjennomføre fortettingsprosjekter eller gjort saksbehandlingen av konkrete prosjekt mer forutsigbar for dem. Evalueringen har derfor også innhentet synspunkter fra noen utbyggere om hvordan de ser planens bestemmelser i forhold til å få saker behandlet og i forhold til målsettingen om god kvalitet i fortettingen.

Framgangsmåte

Det har vært lagt opp til en summativ evaluering hvor vi har fokusert på resultatet; hvordan planen fungerer som byggesaksunderlag og hvilke kvalitative virkninger den har.

For å få forklare hvordan planen fungerer som saksbehandlingsredskap har det vært nødvendig å fokusere på to forhold: prosessen med å implementere planen og byggesaksbehandlings vilkår. Som ved en hver ny ordning vil en også i denne sammenhengen ha intensjoner og ønsker som nedfelles i konkrete handlingsanvisninger – i vårt tilfelle i Småhusplanen med tilhørende bestemmelser, kart og regningslinjer. Disse skal så taes i bruk av andre; av byggesaksseksjonene i avdeling øst, vest og indre by. Resultatet vil være påvirket av en rekke forhold: byggesaksbehandlerens erfaring og kompetanse, tidspress, konfliktkarakteren i sakene, type utbyggingsproblematikk mm. En evalueringen av planen som saksbehandlingsunderlag må bygge på en forståelse av den konteksten som planen skal brukes i og av de virkemidler en har tatt i bruk for å sikre at praktiseringen av planen blir mest mulig slik en hadde intendert. Dette er skjematisk illustrert nedenfor:



Datagrunnlag

Datagrunnlaget i evalueringen er i hovedsak fra tre ulike kilder: samtaler/intervjuer, befarings og gjennomgang av saksdokumentasjon.

Oppstartsintervjuer

Evalueringsoppdraget ble startet med samtaler med Byutviklingsavdelingen og med saksbehandlere som hadde vært med på store deler av prosessen med å utarbeide planen. De innledende samtalene omfattet også seksjonslederne på byggesakskontorene i avdeling Øst og avdeling Vest, samt representanter fra Byggstart. Småhusplanen omfatter primært områder som faller innenfor disse kontorenes ansvarsområder.

Seminar

Neste fase var å arrangere et seminar hvor ulike faggrupper fra ulike posisjoner og avdelinger var representert. Seminaret omfattet planleggere, byggesaksbehandlere og kartografer fra Byutviklingsavdelingen, avdeling Øst, avdeling Vest, avdeling Indre by samt fra avdelingen for Kart – og geodata. Hensikten med seminaret var å drøfte sterke og svake sider ved Småhusplanen og praktiseringen av den.

Utdypende intervjuer i Plan- og bygningsetaten

På grunnlag av de problemstillingene som kom fram på seminaret ble det gjennomført 16 intervjuer med saksbehandlere, seksjonsledere og avdelingsledere fra følgende avdelinger:

2 fra Byutviklingsavdelingen: overarkitekt og prosjektleder

7 fra Avdeling øst: Seksjonsleder og fire byggesaksbehandlere på Byggesaksseksjonen og to saksbehandlere fra seksjonen for innsendte planer.

3 fra Avdeling vest: Seksjonsleder, overarkitekt og en byggesaksbehandler fra Byggesaksseksjonen

1 fra Kart og geo-dataavdelingen

1 med ansvar for Kvalitetssikringssystem byggesak

1 med ansvar for Kvalitetssikringssystem plan

1 avdelingsdirektør

Intervjuer med utbyggere

I tillegg er det gjennomført intervjuer med tre ulike arkitektforetak som har prosjekter innenfor planområdet. På to av kontorene var bare daglig leder med på intervjuet, mens på ett kontor ble det gjennomført gruppeintervju med flere tilstede⁵.

Befaring/case-studier

På grunnlag av informasjonen som kom fram i de innledende samtale og i seminaret ble det valgt ut konkrete prosjekter for befaring og analyse. Sakene ble valgt slik at de skulle belyse kvalitetskriteriene som er nevnt på side 9. Det viste seg vanskelig å finne saker innenfor avdeling Øst, da det her var få saker som omhandlet nye enheter. To av de sakene som ble valgt ut fra øst viste seg ved befaring ikke å være igangsatt. Vi hadde opprinnelig antydnet at fire case ville være tilstrekkelig. Vi gikk igjennom saksunderlaget på 10-12 case, med tanke på å velge fire nøkkelfase. Siden det viste seg vanskelig å få belyst alle kvalitetskriteriene med bare fire case, økte vi antallet til 8. På befaringen ble prosjektene fotografert og vurdert. I tillegg ble saksunderlagene gjennomgått.

⁵ De tre foretakene er Lorentz Gedde-Dahl, Niels Torp AS og Henriette Salvesen i Div.A.

Del 2 Konklusjoner

Planen som underlag for mer effektiv saksbehandling

En viktig intensjon med Småhusplanen har vært å få økt forutsigbarhet i prosess og byggesaksbehandling. Den første delen av evalueringen belyser hvordan Småhusplanen fungerer i forhold til en målsetting om å være et effektivt underlag for saksbehandling av byggesaker.

Samlet sett vurderes planen som et dristig grep for å regulere fortetting i et meget stort og sammensatt område. Et særtrekk ved planen er at bestemmelsene regulerer et stort spekter av forhold i tilknytning til den nye boligen. I tillegg til å ha bestemmelser om utforming av selve bygget, omfatter bestemmelsene også tilpasning til eksisterende bebyggelse i nabolaget, kvalitet på uteområdene og byggets innvirkning på kvaliteten på området grøntstruktur. I tillegg inneholder planen krav om dokumentasjon av en rekke av disse forholdene. Bredden i forhold som planen tar opp og kravet om at disse forholdene skal dokumenteres blir framhevet som en styrke. Til sammen gjør de at både forslagsstiller/søker og saksbehandler må vurdere hvert prosjekt på et bredt grunnlag. Både utbyggere og saksbehandlere vurderer planen til å være ”på rett spor”.

Byggesaksbehandling vil alltid inneholde mye skjønn, og byggesaksbehandling etter en forenklet reguleringsplan vil kreve særlig mye skjønnsvurdering. Byggesaksbehandlerne etterlyste felles metoder for å foreta de kompliserte og sammensatte skjønnsmessige vurderingene som fortetting i småhusområder krever. Etaten har ikke har fulgt opp med de skjønnstøttende redskap som var varslet⁶. Uten felles metoder og felles forståelse av hva en skal legge i begreper som ”god funksjonell og arkitektonisk helhetsvirkning” og hva som skal vektlegges når det gjelder området ”typiske kvaliteter” mv. må byggesaksbehandlerne gjøre dette på fritt grunnlag. Dette opplever særlig mellomlederne som lite tilfredsstillende.

Byggesaksbehandling etter Småhusplanen viser seg ofte å være komplisert. Dette skyldes dels kompliserte skjønnsvurderinger og manglende hjelpemidler for å utøve skjønnnet, dels problemer med entydig avklaring omkring tolkning av (noen av) begrepene som planen er basert på.

I rapporten er det lagt vekt på å forklare hvorfor planen ikke er fulgt av de skjønnstøttende redskap som ble varslet. En av forklaringene er stort arbeidspress og høy turnover på personalet. Det at en har mange nye medarbeidere er imidlertid et argument som også slår andre veien; det gjør det enda mer nødvendig å utvikle metoder som kan styrke skjønnsvurderingene. Kombinasjonen av en forenklet reguleringsplan, svært komplekse saker, stort arbeids- og inntjeningspress og høy turnover blant personalet gjør at flere ressurser bør settes inn på å utvikle de redskapene som må til for å styrke skjønnsvurderingene. Dette er viktig av hensyn til likebehandling og for å arbeide systematisk for å nå planens mål og intensjoner.

Et aspekt knyttet til effektiviteten i bruken av planen er også å unngå klagesaker. I fortettingsområdet er det mange og sterke interessekonflikter. Flere av begrepene som planen er bygd på har vist seg å ha vidt tolkningsrom (sml. begrep om nettotomt, høydebestemmelsene og

⁶ Se blant annet kravet om en veileder som er fremmet fra den politisk nedsatte arbeidsgruppen for evaluering og Byutviklingskomiteens tilslutning til dette, i den tidligere refererte saken 135, komitémøte 25.05.97

parkeringsbestemmelsene). Dette har krevd mange ekstra runder mellom byggesaksseksjonene, kartavdelingen og Byutviklingsavdelingen, og begrepet nettotomt er fremdeles ikke entydig avklart. Byggesaksseksjonenes hverdag er preget av svært høyt tempo og høye produktjonskrav. I en slik situasjon kan tolkningsrom omkring begreper og bestemmelser være hemmende for effektiviteten. Tolkningsrom innebærer også rom for klager basert på en alternativ tolkning: fra søker dersom prosjektet blir avslått, av naboer eller ”berørt tredjepart” dersom prosjektet blir innvilget. Fra byggesaksbehandlere pekes det på at en reduisering av tolkningsmulighetene etter all sannsynlighet også vil redusere antall klager, i tillegg til at det vil gi raskere avgjørelser. Dette vil igjen gi større rom for den enkelte saksbehandler til å arbeide med skjønnsmessige vurderinger knyttet til saken som helhet.

En konklusjon på spørsmålet om Småhusplanen har gitt en mer forutsigbar saksbehandling, er et betinget ja: Planens hovedgrep gir bedre grunnlag for å vurdere mange sider ved en byggesøknad. Tolkningsrom og manglende juridisk presisjon i enkelte begreper har imidlertid gjort at potensialene ikke er fullt utnyttet. Det er grunn til å tro at en del av disse problemene hadde vært unngått dersom det å *forvalte planen* hadde vært et tydeligere premiss under utarbeidelsen og implementeringen av planen.

Småhusplanen som redskap for fortetting med kvalitet

Når det gjelder hvorvidt Småhusplanen er med på å øke kvaliteten i det som bygges er det svært vanskelig å komme med et entydig svar. Eksemplene som er presentert i del 5 viser noen kvalitativt gode prosjekter og noen prosjekter som ikke er så gode, helhetlig vurdert. Konkusjonen er derfor lagt opp som to korte drøftinger av hvilke forhold som har bidratt til hhv. de gode og de dårligere prosjektene.

Når det gjelder de gode prosjektene ligger deres kvalitet først og fremst i at de utnytter tomtens potensiale godt. Byggene er utformet og plassert slik at en både samler utearealene og legger dem på gode og solfylte deler av eiendommen. Tre av de fire gode eksemplene bryter imidlertid med målestokk og stil i omkringliggende boliger. Alle tre har høy arkitektonisk kvalitet i seg selv, men formspråket og dimensjonen er en annen enn nabobebyggelsen. Det er med andre ord ikke tilpasning til eksisterende bebyggelse som er utslagsgivende for kvaliteten. De fire mindre gode prosjektene er alle mer eller mindre tilpasset i målestokk. At de blir vurdert til å ha lavere kvalitet ligger primært i at tomtene er dårlig utnyttet og utearealene spredt som bremmer rundt de enkelte husene, eller brukt opp til veier og garasjer. Av dette slutter vi to ting: For det første at verken tilpasning i skala, prosentandel ubebygd areal eller kombinasjonen av dette automatisk vil føre til gode løsninger. Tvert imot tyder caseanalysene på at formen på uteoppholdsarealet og plassering av bygget på tomten er mer avgjørende for resultatet. Det kan se ut til at et svært viktig enkeltforhold er knyttet til det å plassere bygget slik at mest mulig av grøntstrukturen ikke bare blir bevart, men forblir *sammenhengende*. Planen har en egen bestemmelse om plassering av bebyggelse (§ 3.1). Evalueringen kan tyde på at momentet om sammenhengende grøntområde bør vurderes som tillegg til eksisterende formuleringer.

Den andre slutningen vi trekker er at planen brukes på ulike måter. I noen av eksemplene har en valgt en vid tolkning av bestemmelsene om tilpasning til områdets eksisterende ”typiske kvaliteter”, kanskje fordi prosjektet har andre kvaliteter (spennende arkitektur, god tilpasning til tomt, gode uteoppholdsarealer). I andre eksempler har en tilpasning i skala og områdets ”typiske kvaliteter”, men en vid tolkning av ”gode uteoppholdsarealer”. Denne forskjellen i vektlegging av de ulike kriteriene bør drøftes internt slik at den begrunnes og utbyggerne har mulighet til å forutsi hva som blir ansett som mest vesentlig i det spesifikke området deres

prosjekt ligger. Dette tilsier behov for ytterligere differensiering innenfor Småhusplanens område.

Tilgang på grunn – individuell frivillighet skaper kvalitetsmessige utfordringer

Den mest vanlige formen for fortetting er at enkelte grunneiere med store tomter skiller ut en del av sin eiendom slik at det kan bygges et hus til. Eksemplene tyder på at slik stykkevis fortetting sjelden vil gi optimal utnyttning av grunnen fordi mye av utearealet vil bli spillareal og en ofte vil få problemer med innsyn (se del 5). Eksemplene viser imidlertid også at slik fortetting vil gi bygg som er godt tilpasset annen eksisterende bebyggelse i form og målestokk.

Et alternativ til stykkevis fortetting for enkeltstående grunneiere er det som populært kalles ”nabo-spleis”. I slike situasjoner går naboer sammen om å frigi deler av sine eiendommer slik at de til sammen kan danne grunnlag for flere nye boliger. Dette vil ofte gi mer optimal utnyttelse av grunnen og anledning til å plassere de nye boligene slik at en har bedre utearealer og unngår noe av problemene med innsyn. Nabo-spleis er imidlertid vanskelig å få til, fordi det krever samordning av grunneiere. Det er svært få eksempler på at slik fortetting har kommet i gang uten aktiv tilrettelegging fra kommunens side. Det synes i dag å være lite aktuelt for Oslo kommune å gå inn på en slik tilnærming. Vi har likevel valgt å nevne dette fordi tomtegrenser i dag er en viktig premiss for det som blir resultatet.

Strategisk tilrettelegging for profesjonell utbygging?

Dette leder til tredje mulighet for å få tilgang til grunn; at profesjonelle utbyggere kjøper opp eiendommer og slår dem sammen. Ofte kombineres dette med riving av eksisterende bygg. Dette gir god utnyttelse av fortettingspotensialet, men er svært kostnadskrevende. Resultatet er at det bare er gjennomførbart i attraktive områder hvor utbygger kan henvende seg til et lite, eksklusivt segment i markedet. De høye kostnadene ved denne fortettingen gjør også at utbygger må ha maksimal utnyttning av eiendommen, og ikke sjelden tøyes grensene for tillatt utnyttning. Det er flere eksempler på dette innenfor planområdet. De profesjonelle aktørene kjenner sine markeder svært godt, de er avhengige av å treffe sin nisje 100 %. Sett fra utbyggeres ståsted må *hvor høyt og hvor tett* tilpasses markedet. Både avstand til sentrum og utnyttelsesgrad/type bolig er med på å bestemme hvilken nisje i markedet en retter prosjektet mot. For utbyggere kan enkeltbestemmelser bli irrelevante i forhold til den nisjen de produserer for. Eksempler på dette er bestemmelsene om parkering og uteareal. Disse oppleves ofte som hinder for å få til slik ”nisjeproduksjon”. Et resultat er at utbyggere kontinuerlig presser planens rammer. Tendensen er ikke bare merkbar i Småhusplanens områder, den bekreftes også i tidligere undersøkelser i Oslo (Saglie 1998⁷).

Konsekvenser

Gjennomgangen har vist at markedsforholdene og måten byggegrunnen skaffes til veie på spiller inn på resultatene av planen. Dynamikken i fortetting gjennom *gradvis utskilling* av tomter gir godt tilpasset bebyggelse mht. formspråket og dimensjonen, men med dårlige utearealer. Dette skyldes først og fremst at en vurderer mulig utbygging ut fra én tomt alene. Dynamikken i fortetting gjennom profesjonelle utbyggere som kjøper opp tomter og oppfører flerfamiliebygg vil gi god utnyttelse av fortettingspotensialet og gode utearealer, men vil ofte bryte med de omkringliggende boligens formspråk og dimensjon. Sakens kjerne er at en vanskelig vil kunne få både optimal utnyttelse av fortettingspotensialet og god grøntstruktur

⁷ Inger Lise Saglie (1998) *Density and Town Planning*. Dr. ing Thesis. Oslo School of Architecture

uten å endre strøkets karakter. For å få begge deler må kommunen være villig til å påvirke tilgangen på tomter, for eksempel gjennom aktiv tilrettelegging for ”frivillig nabospleis”.

Dersom dette ikke vil bli prioritert politikk, bør etaten utarbeide en strategi for differensiert fortetting. Strategien bør peke ut steder hvor det gies rom for flerfamiliebygg, ”byvillaer” mv. som vil gi en gradvis endring av karakteren på området, og steder hvor en ikke vil tillate bygg som bryter med dimensjonen på eksisterende, omkringliggende bebyggelse.

Arkitektonisk nøytral plan?

I intervjuene ble det understreket at området har et stort mangfold av stiler og at en ønsket å framheve kvalitet uavhengig av stil. Plan- og bygningsetaten har med andre ord tilstrebet å lage en plan som er arkitektonisk nøytral. Også når det gjelder *stil* er det viktig å se planen i forhold til rammebetingelsene for byggingen. De høye tomte- og boligprisene i store deler av småhusområdene har gjort at utbyggere søker etter optimal utnyttelse av eiendommen. Dersom et bygg skal ha en optimal utnyttelse innenfor rammer satt gjennom en kombinasjonen av maksimalt tillatt bebygd areal (bya) og maksimal etasjetall, vil en ofte få bygg med rette vegger og flatt tak. Indirekte har bestemmelsene derfor favorisert en modernistisk stil. I skrivende stund er høydebegrensing endret fra å være etasjetall til å være angitt gesims og mønehøyde. Det er uklart om dette vil favorisere saltak, eller om en vil åpne for større variasjon.

Del 3: Småhusplanen som saksbehandlingsunderlag - om å behandle byggesøknader fra planområdet

Innledning

Slik det norske plansystem er utformet er reguleringsplaner i utgangspunktet ”ja-lover”, hvor ”alt er tillatt” så lenge det holder seg innenfor bestemmelsene i planen. Dette er en av hovedårsakene til at det er viktig at reguleringsplaner gir klare og entydige formuleringer og at det er samsvar mellom tekst og kart. For all byggesaksbehandling, uansett om den er etter Småhusplanen eller andre planer, er det slik at dersom det er tolkningsrom i bestemmelsene vil dette raskt føre til arbeidskrevende ekstrarunder for å avklare hvilke bestemmelser som skal gjelde og hvordan de skal tolkes i forhold til en spesifikk søknad. Formuleringer som ikke er entydige kan føre til at de tolkes ulikt av ulike saksbehandlere, at søker tolker dem annerledes enn saksbehandler eller at ”berørt tredjepart” (bl.a. naboer) legger noe annet i dem enn søker og saksbehandler.

Reguleringsplaner er juridisk bindende og bruken av dem krever juridisk kompetanse. Jus er like framtreddende fagfelt i byggesaksbehandling som arkitektur og ingeniørfag. Også i Plan- og bygningsetaten i Oslo har byggesaksseksjonene personale med juridisk bakgrunn.

I byggesaksbehandling må vurderinger av *lovligheten av et tiltak*, ut fra planens bestemmelser, kombineres med en *helhetlig skjønnsvurdering av tiltaket kvalitet*. Det er generelt slik at et tiltak som er tilpasset bestemmelsene i en plan likevel kan være en dårlig løsning kvalitativt sett. I enkelte tilfeller vil også tiltak som bryter med en bestemmelse i planen kunne gi en god løsning. Byggesaksbehandling har dermed et stort innslag av faglig skjønn og oppgaven består i å kombinere dette skjønnen med lovlighetsvurderinger.

I del 1 pekte vi på at en så omfattende plan som Småhusplanene medfører særlige utfordringer mht. presisjon i bestemmelsene, sett i forhold til mer tradisjonelle reguleringsplaner. Hver byggesak som behandles etter Småhusplanen vil berøre mange parter og interesser og hver søknad vil ha relativt store økonomiske konsekvenser for de impliserte, fordi byggherrene oftere vil være uprofesjonelle engangbyggherrer enn i byggesaker under andre reguleringsplaner. Et annet særpreg ved karakteren på saker som behandles etter Småhusplanen er at de alltid vil være i *nye* nærområder og omfatte *nye* interessekonstellasjoner. Bestemmelsene i planen må derfor både være entydige nok og robuste nok til å gi tilnærmet lik lovlighetsvurdering uansett sted og situasjon. Også når det gjelder den skjønsmessige vurdering av den samlede kvaliteten i en søknad/et tiltak, er Småhusplanen spesielt krevende. Fordi planens virkeområde er stort og søknadene kommer over tid, vil det alt i alt være mange ulike saksbehandlere som bruker planen. Det er derfor viktig at prinsippene en vurderer ut fra er omforente saksbehandlerne imellom, og at prinsippene er uttalte og kommunisert både mellom de ulike saksbehandlerne og utad til søker/byggherre.

Det er vår oppfatning at Småhusplanen representerer en plantype som er *særlig krevende* i forhold til løpende saksbehandling både mht. krav til presisjon i bestemmelsene og mht. kvalitative skjønnsvurderinger. Evalueringen legger derfor stor vekt på saksbehandlerens vurdering av Småhusplanen som saksbehandlingsunderlag. Avsnittet starter med en gjennomgang av vurderinger som er gjort mht. å bruke bestemmelsene og foreta skjønnsvurderinger. Der-

etter følger en skjematisk beskrivelse av prosessen med å utarbeide planen, slik den oppleves av dagens saksbehandlere. Kapitlet avsluttes med en drøfting av utfordringer knyttet til planen som saksbehandling.

3.1 Byggesaksbehandling: kabal av bestemmelser

Gangen i en byggesøknad:

Når det kommer inn en byggesak er Byggstart den første avdelingen som skal vurdere om saken er relevant for behandling og om alle nødvendige dokumenter er tilstede, blant annet om kartgrunnlaget er tilstrekkelig. Saken går så videre til avdelingene (øst, vest og indre by) og blir fordelt på det ukentlige fordelingsmøtet. For saksbehandlingens effektivitet er det viktig at søknaden er tilstrekkelig dokumentert og at kartgrunnlaget for saken er godt nok. Når det gjelder dokumentasjon stiller § 15 i planen krav om tilleggsdokumentasjon utover de krav som er i byggeforskriftene. Når det gjelder kart må saksbehandleren få opp i hvilket område eiendommen ligger og hvilke begrensinger som eventuelt ligger på den. Det er for eksempel viktig at saksbehandleren ser på bestemmelser i andre planer f.eks. veireguleringer, grøntplan, om eiendommen har bygg som står på riksantikvarens ”gule liste” etc.

Effektivitet

Det er av stor betydning at saksbehandleren får rask og uttømmende informasjon om det foreligger krav om særlige hensyn som en må ta med i videre saksbehandling. Et annet element i saksbehandlingen er å vurdere om rammene for prosjektet holder seg innenfor planens bestemmelser; blant annet mht. utnyttelsesgrad, utforming, plassering i terrenget og hvordan kravet om uteoppholdsareal er ivarettatt. Dette skal i utgangspunktet være relativt enkle og kurante beregninger. I Småhusplanen krever følgende paragrafer presise beregninger:

§ 3.2 – avstand til nabogrense

§ 4 a – c om høyeste tillatte utnyttingsgrad og tillatte etasjer⁸, etter nettotomt

a: nettotomt inntil 1000 kvm: bya på 24 % og 2 etasjer,

b: nettotomt mellom 1000 og 3000 kvm: bya på 28 % og 2 etasjer,

c: nettotomt over 3000 kvm: bya på 28 % og 2 etasjer

§ 4 d – om begrensninger i utnyttelsesgrad på tomter langs bekkedrag. Det henvises til spesifisert avmerking på kartet og bya på 18 % i disse.

§ 4 e – om tilleggsetasje delvis under terreng og sammenhengen mellom slik tilleggsetasje og maksimal størrelse på øverste etasje (maks 85 % av underliggende etasje).

§ 4 – bestemmelsene om at parkering skal regnes med i tillatt bebygd areal (15 kvm pr. plass)

§ 5 – om tillatt minstestørrelse på tomter

§ 8 – om krav til uteoppholdsareal, antall kvm er avhengig av boenhetens størrelse og type og terrengets helning

§11 – om parkeringsnormer

I intervjuene med byggesaksbehandlerne er det pekt på at § 4 er essensiell for all saksbehandling etter Småhusplanen. Tillatt bebygd areal og høydebestemmelse /antall etasjer utgjør en vesentlig del av rammene for et tiltak. § 4 ble også regnet som vanskelig å bruke fordi definisjonene av netto tomt har vist seg å være uklare. Siden utnyttelsesgraden regnes ut fra netto tomt er det av stor betydning at dette begrepet er entydig bestemt. I retningslinjene til

⁸ Formuleringen er nå endret til angivelse av gesims og mønehøyde

§ 4 heter det at netto tomt er *oppmålt tomt med unntak av areal som inngår i regulert eller opparbeidet vei, regulert eller opparbeidet felles avkjørsel samt regulert friområde, park eller turvei*. Dette skal trekkes i fra tomten for å komme fram til netto areal. Fra saksbehandlerne blir det pekt på uklarheter i forbindelse med vendehammer og snuplasser – om hva ved disse som skal trekkes fra. Det ble også pekt på at det var ulik praksis for hva som skulle trekkes fra dersom en avkjørsel som er regulert til en viss bredde (f.eks. 3 meter) bare er opparbeidet i mindre bredde (f.eks. 1,5 meters bredde). Skulle en trekke fra det regulerte eller det opparbeidede arealet? Siden tillatt bebygd areal er en funksjon av nettotomt kan disse forholdene utgjøre mange kvadratmeter ekstra areal for boligformål. I områder med høye tomtekostnader og relativt små tomter, vil svært mange av de nye byggene ligge helt opp mot maksimal utnyttelse. Dette må en ta høyde for og forsøke unngå unødvendige runder med søker om hva som kan tillates.

En annen uklarhet som ble trukket fram er bestemmelsene om parkering. I Småhusplanen sier bestemmelsene at gjeldene parkeringsnorm skal legges til grunn, mens retningslinjene gir en presisering av antall plasser avhengig av boligens karakter og parkeringens organisering. Siden parkering og garasjer regnes med i tillatt bebygd areal, blir praktiseringen av parkeringskravene viktige for hva som kan tillates bygd. Det samme gjelder etasjebestemmelsene, hvor en har operert med flere varianter (se del 3).

Det ble ikke oppgitt noen problemer i forbindelse med § 3,2 - avstand til naboer, § 5 - tillatt minstestørrelse og § 8 - krav til uteareal mht. entydighet og presisjon (se del 4.1 hvor hver paragraf gjennomgås).

3.2 Kvalitetsstyringssystemene: gode men ikke tilstrekkelige

Juridisk betydning av arkitektoniske begreper

Etaten har to kvalitetssikringssystemer som skal være hjelp i forbindelse med tolkning av bestemmelser og retningslinjer. Systemene er generelle og har derfor ikke føringer som er spesielt tilpasset bruken av Småhusplanen. Kvalitetssikringssystemet for Byggesak (KSB) ble etablert som en følge av Byggesaksreformen og behovet for å lage en håndbok med tolkninger av forskrifter, regler og bestemmelser etter Plan- og bygningsloven. Hensikten med systemet er å gi saksbehandlerne råd i forståelse av regler og bestemmelser. Ansvarlige for systemet skal initiere en diskusjon med kompetente folk slik at de kan komme fram til en tolkning som skal gjelde for de ulike bestemmelsene. Innenfor KSB-systemet har det eksempelvis vært gjennomgang av tema knyttet til ansvarsbestemmelsene og godkjenning av aktører og kontrollopplegg for gjennomføringen av byggetiltak. En ikke uvesentlig del av sakene har imidlertid dreid seg om tolkning av planbestemmelser. Det er relativt nylig opprettet en gruppe med ansvar for et kvalitetssikringssystem for plansaker (KSP). Disse har tatt over en del av arbeidet med denne type spørsmål. Ingen av systemene skal ta stilling til enkeltsaker, disse skal behandles i avdelingene. I skrivende stund er KSP-systemet ikke kommet ordentlig i gang.

I intervju med ansvarlige for KSB og KSP kom det fram at de i forbindelse med Småhusplanen har fått mange henvendelser om § 4 og spesielt beregning av netto tomt. De opplever dette som vanskelige spørsmål fordi tolkning både skal være juridisk holdbar samtidig som den skal ivareta intensjonen med bestemmelsen. Også bestemmelsene om tillatt høyde og etasjer og problematikk omkring underjordisk parkering har vært gjenstand for avklaringer i kvalitetssystemene. Når det gjelder underjordisk parkering har det for eksempel vært drøftet

hvordan dette skal slå ut i forhold til beregning av bebygd areal i saker hvor det er opparbeidet hage/uteoppholdsplass oppå garasjen. Begrepet "felles parkering" har også vært diskutert og her ble det bestemt at saksbehandlingen skal følge bestemmelsene i parkeringsnormen og ikke formuleringene fra retningslinjene til § 11 i planen.

I saker hvor KSP/KSB- gruppene ikke kommer fram til omforente, juridiske tolkninger, sender de sakene over til dem som har utarbeidet planen. For Småhusplanens vedkommende er det Byutviklingsavdelingen. Ansvarlige for KSB og KSP forteller at både netto tomt og etasjebestemmelsene er tema som trenger prinsipiell avklaring, samtidig som det er operative bestemmelser som det løpende saksbehandles etter og hvor en trenger en rask tilbakemelding om hvordan bestemmelsene skal tolkes. Disse to ulike hensynene avspeiles i hvordan avdelingene angriper sakene. Byutviklingsavdelingen vil arbeide med henvendelser ut fra et prinsipielt grunnlag og med det for øyet å komme frem til en prinsipiell og varig revisjon av bestemmelsene. Byggesaksseksjonene trenger imidlertid en avklaring umiddelbart, i forbindelse med konkrete saker som venter på avgjørelse. Entydig avklaring på bestemmelser med tolkningsrom er absolutt nødvendig for å kunne behandle en sak.

Avdelingene har ulike alternative måter å komme fram til enhetlig tolkningspraksis på, uten at disse oppleves å være gode nok. I klare tvilstilfelle vil saken bli tatt opp i en gruppe av jurister. Der det ikke er naturlig å sammenkalle jurister, kan sakene diskuteres med kollegaer på de andre byggesaksavdelingene. Når en kommer fram til ens praksis, vil denne formidles alle på avdelingen gjennom datameldinger (e-mail). Dette skjer imidlertid relativt sjelden: i løpet av de siste 9 månedene forut for evalueringen hadde dette skjedd 2 til 3 ganger. I tilfeller hvor systemene ikke finner felles avklaringer, er det den enkelte mellomleder som må definere praksis. I intervjuene kom det fram at mellomlederne ikke opplever dette som tilfredsstillende, blant annet fordi det kan lede til ulik praksis mellom seksjonene.

3.3 Kartgrunnlaget og byggesaksbehandlingspresisjonsbehov

Den juridisk bindende kartdelen av Småhusplanen er i målestokk 1:10.000. Dette er et svært grovt plangrunnlag for en reguleringsplan. Miljøverndepartementets veileder anbefaler at reguleringsplaner tegnes på kart i størrelse 1:2000, men sier at en kan bruke 1:5000 der en har oversiktlige forhold. En årsak til at det juridisk bindende kartet bør være i detaljert målestokk er behovet for eksakte og entydige grenser. Ved målestokk 1:10.000 vil en linje på kartet være omtrent 10 meter i marken. Dette kan skape vanskeligheter ved beregninger, f.eks. av tomtens størrelse. Det ble understreket at det ikke er noe i veien med å bruke 1:10.000 i framstillingen av planen, men det juridiske grunnlaget og saksbehandlingsunderlaget må være mer detaljert. Kartgrunnlaget har vært påklaget av privatpersoner (grunneiere/utbyggere) men fylkesmannen har godkjent at 1:10 000 er tilstrekkelig som planens juridisk bindende kartgrunnlag.

Under intervjuene og i samlingene som ble arrangert i forbindelse med evalueringen kom det fram at karttjenesten i etaten tidlig varslet at kartgrunnlagets grove målestokk ville skape problemer. Det ble også pekt på at dette var tatt opp under høringen. Hovedinnvendingen var knyttet til at grov målestokk gir uklare grenser, og at dette kan gi motstridende informasjon om eiendommer⁹.

⁹ Det ble gitt to typer eksempler på konsekvenser grov målestokk: For det første at en del eiendommer er omfattet av to ulike reguleringsplaner og for det andre at grensene for Småhusplanen enkelte steder strekker seg inn i Markagrensen.

Med unntak av veireguleringer opphever Småhusplanen andre reguleringer som er utarbeidet forut for planen for områdene som Småhusplanen omfatter. I noen tilfeller har dette blitt tolket dithen at regulerte, men ikke opparbeidede *stikkveier* (f.eks. korridorer mellom eiendommer og veier) oppheves og at tomter regulert til andre formål enn boliger ble gjort om til bolig - uten at dette var intensjonen. Kartet gir de juridisk bestemmelsene for arealbruken og grunneier har rett til å utnytte eiendommen slik kart og bestemmelse tilsier. Derfor vil en grunneier ha rett til å fremme forslag om boliger f.eks. på en eiendom som i tidligere planer var fastsatt til offentlige formål, til tross for at intensjonen fra Plan- og bygningsetatens side er at eiendommen skal forbeholdes ”offentlige formål”. De nye bestemmelsene er gyldige, selv om det i realiteten er mangel på presisjon som ligger bak at eiendommen i kartdelen av Småhusplanen har blitt skiftet farge fra rødt til gult (og derved automatisk blitt merket formål bolig).

Tidkrevende oppryddingsarbeid

Kartgrunnlag i 1:10.000 ble vurdert til å være for grovt for effektiv saksbehandling. Karttjenesten i etaten besluttet derfor å føre kartbestemmelsene over på kart i målestokk 1:1000. Detaljerte kart gikk så til avdeling Øst, Vest og Indre by for at disse skulle tegne inn eksakte grenser og markere problemområder. Det blir opplyst at en hadde brukt mer detaljerte kart under utarbeidelsen av Småhusplanen, slik at en del av detaljene på 1:1000 trolig var kjent for avdelingene. I intervjuene ble det pekt på at en ville ha brukt mindre ressurser dersom feilen og uklarhetene var gjennomgått i forkant, før planen var blitt juridisk bindende. En del forhold kunne vært løst med noen generelle formuleringer i selve planen og derved redusert etterarbeidet. Etterarbeidet synliggjorde en del uklarheter som etaten vil gå gjennom etter hvert. Uten å gå i detalj er det klart at det må gjennomføres et større antall omreguleringer innenfor områdene som Småhusplanen omfatter i dag¹⁰. Distriktene (øst og vest og indre by) har utarbeidet en minimumsliste over prioriterte omreguleringer. Omreguleringer er tidkrevende og en arbeider med å finne en form som gjør at en kan få politisk behandling av flere omreguleringer i samme sak.

3.4 Skjønnsvurdering – system for å vurdere tiltakets kvalitet

Grunnlag for skjønsmessige vurderinger

Behovet for felles tolkning av de bestemmelser som et tiltaks *lovlighet* skal vurderes ut fra, må holdes atskilt fra den samlede vurderingen som må gjøres av tiltaket som helhet, vurdert ut fra seg selv og vurdert ut fra de omkringliggende omgivelser. Bestemmelsene i Småhusplanen gir bedre rom for skjønnsvurderinger enn det som er vanlig. Paragraf 3 har en rekke formuleringer som legger til rette for skjønsmessige vurderinger av byggets samlede kvaliteter og forhold til eksisterende bebyggelse. Det heter for eksempel i § 3.1 at ”bygget skal plasseres slik at det oppnåes en god arkitektonisk og funksjonell helhetsvirkning i forhold til eksisterende bebyggelse” og ”i områder med enhetlig bebyggelse skal det legges særlig vekt på at ny bebyggelse viderefører området typiske kvaliteter”. I § 3.3 heter det at ..”Ny bebyggelse skal, når det gjelder volumer, materialbruk og farger, utformes på en slik måte at området samlet framstår med et godt helhetlig preg. Det samme gjelder for rehabilitering, tilbygg/påbygg og fasadeendring.”

¹⁰ Et av kartproblemene ligger i § 1, siste ledd, hvor det nevnes hvilke reguleringsplaner som opprettholdes (.. ”opprettholdes gjeldende reguleringsplaner for veier, baner, felles avkjørsler, gang/sykkelvei, turvei, parkbelte, gangveier og stier.”...) Dersom en her hadde presisert at planen kun skal erstatte tidligere regulerte boligområder ville etaten ha unngått noen av de utilsiktede omreguleringene som nå skal gjennomføres.

I tillegg til dette stiller § 15 i planen omfattende krav til dokumentasjon, krav som går ut over byggeforskriftene. Gjennom fotomontasje eller fasadeoppriss, snitt av tomten og begrunnelse for disponering av tomtene og bebyggelsens plassering skal søker vise og begrunne konsekvenser av den løsningen de har valgt. Kombinasjonen av paragraf 3 og paragraf 15 blir vurdert som viktig grunnlag for å foreta en skjønnsmessig vurdering av tiltakets samlede kvalitet. Paragrafene gir en varsel om hvordan saken vil bli vurdert, og leder søker til å tenke over forholdene som listes opp på et tidlig tidspunkt. Dette opplevde saksbehandlerne som en viktig styrke ved planen.

Skjønnsmessige vurderinger og ledelse

Til tross for god hjemling av skjønnsmessige vurderinger i planens bestemmelser ble det i intervjuene pekt på problemer med å foreta slike vurderinger. Det savnes en felles metodikk for hvordan en skal foreta de konkrete vurderingene. Byggesaksbehandlerne mente at det langt på vei er opp til den enkelte å definere blant annet hva som er en *arkitektonisk og funksjonell helhetsvirkning*, når et område har *enhetlig bebyggelse* og hva som er *godt helhetlig preg*. Det ble etterlyst en felles tilnærming til de kvalitative vurderingene. Slik både ledelsen selv og saksbehandlerne så det, var det få tradisjoner for å ha en synlig ledelse i avdelingene i forhold til skjønnsvurderinger av tiltaket som helhet. Så lenge dette mangler, blir definisjonen opp til den enkelte saksbehandler, noe som fra både ledelse og saksbehandlere ble opplevd som noe tilfeldig og utilstrekkelig.

I en av avdelingene har byggesaksseksjonen nettopp startet et arbeid med å få felles begrepsbruk i forhold til skjønnsvurderingene. Det å finne objektive kriterier for ulike elementer som inngår i den samlede helhetlige skjønnsvurderingen, står sentralt i dette arbeidet. Avdelingen har styrket sin kompetanse på estetikk og har avholdt et tredagers seminar hvor estetikk ble diskutert. Hensikten med seminaret var å gi avdelingen kompetanse og et felles språk om disse forholdene. På seminaret tok de for seg begreper som betegner forholdet mellom bygget og omgivelsene (skala, volum, stil) og diskuterte metoder for å fastsette områdets karakter, områdets "grammatikk", målestokk etc. Metodene for dette er hittil ikke nedfelt. Det er også komplisert å nedfelle dette i entydige vendinger da det alltid dreier seg om å vurdere konkrete forslag ut fra spesifikke geografiske områder. En byggesaksbehandler uttrykte dette som et forsøk på "å strikke uten garn". Skjønnsmessige kvalitetsvurderinger av et tiltak krever en artikulert forståelse for hensikten med en slik vurdering, kunnskap om hvordan en best kan gå fram og hvilke hovedelementer en bør trekke inn i vurderingen. Alt dette gir imidlertid først gir mening når det anvendes på konkrete tiltak på spesifikke steder.

Ingen av de to byggesaksavdelingene hadde utarbeidet slike systemer ennå. Det er først nå, drøye tre år etter at planen ble vedtatt, at en har startet denne prosessen.

Skjønnsvurderinger og dispensasjonspraksis

Småhusplanen har en rekke begrensninger for hva som kan tillates oppført, bergrensninger som har vært sett som nødvendig for ikke å skape for store ulemper for naboer eller belaste området på sikt. I mange saker søkes det om dispensasjon fra deler av bestemmelsene, begrunnet med at enkelte dispensasjoner må til for å få et prosjekt til å "gå opp" funksjonelt, formalt og økonomisk. Den helhetlige skjønnsmessige vurderingen av tiltakets kvalitet i seg selv og i forhold til omgivelsene vil ofte være avgjørende for om en tillater dispensasjon fra konkrete bestemmelser. På samme måte som et prosjekt kan være dårlig selv om det er innenfor planens bestemmelser, kan et prosjekt være godt selv om det krever dispensasjon på enkelte punkter. På den ene side er dispensasjon noe en ikke ønsker, men på den andre side er det heller ikke ønskelig å avvise noe med høy kvalitet på grunn av at det kolliderer med enkelte

bestemmelser i planen. Denne delikate avveiningen faller enklere dersom byggesaksbehandlingen er trygg på sin analyse av tiltakets helhetlige kvaliteter.

Veileder og andre underlagsdokumenter

I beslutningen om å utarbeide en forenklet reguleringsplan for småhusområdene ble det lagt vekt på at det samtidig var behov for ulike støtteredskap, som sjekklister og veileder. Også i den politiske behandlingen av saken ble behovet for veileder understreket. Det er laget et utkast til veileder, men denne er ikke vedtatt som retningsgivende. Vi har fått opplyst at den heller ikke er vurdert å være fullgod, fordi arbeidet med veilederen ble avbrutt av andre gjøremål og vedkommende med ansvar for den gikk over i annen virksomhet. Opprinnelig var planen tenkt med et sett med virkemidler: plankartet, bestemmelsene, retningslinjene, veileder til publikum og veileder/sjekklister til byggesak. Under planens behandling i byutviklingskomiteen ble behovet for en veileder understreket (s. 5, sak 135 i møte 28/05/1997, s. 5) og i bystyrets behandling ble det understreket at ”..For at planen skal gi fortetting med bedre kvalitet, er det også svært viktig at kommunen benytter de mulighetene planen gir til å utøve faglig skjønn i behandlingen av enkeltsaker...” (sitat s. 3, Oslo Bystyre sak 420/96)

I intervjuene med byggesaksbehandlerne spurte vi etter skjønnsstøttende redskap. Det ble opplyst at det ikke fantes redskap som etaten var enig om å bruke. Dette ble opplevd som et savn. Enkelte pekte på at utredningen fra februar 1995 og selve saksframstillingen fra oktober 1995 inneholder en del analyser som kan gi metodiske innspill til kvalitative helhetsvurderinger, men at disse i liten grad ble brukt. Slik intervjupersonene kjente saken har selve saksframlegget aldri blitt markedsført som noe støtteredskap, og seksjonsleder var selv ikke kjent med dokumentet. Hver for seg vurderte saksbehandlere og ledere saksunderlaget som bra, og mente det kunne tjene som utgangspunkt for en veileder. Det ble imidlertid framholdt at slike ”støtteredskap” måtte være oppdatert og markedsført som et ”riktig” støtteredskap.

Flertydig formål

Flere etterlyser også en formålsbestemmelse som uttrykker hensikten med planen. De tre hensiktene med planen (forsyning, kvalitet og effektiv saksbehandling) tjener ikke som formålsbestemmelse fordi de er innbyrdes motstridende. De er ikke prioritert i forhold til hverandre. Det ble uttrykket ønske om en bestemmelse som gav entydig signal om hva som skal være overordnet prioritering for saksbehandlingen. Det ble også pekt på et behov for differensiering av hvilket formål som skal være overordnet i ulike deler av planens områder.

3.5 Utarbeiding og implementering av planen

Småhusplanen har kvaliteter i forbindelse med at den medførte

- en opprydding i en ”jungel” av mindre reguleringsplaner
- erstatning av midlertidige reguleringsbestemmelser, som ble sett på som utilstrekkelig
- nye saksbehandlingsbestemmelser som gir bredt rom for kvalitative skjønnsvurderinger mht. tilpasning til omgivelsene.
-

Til tross for disse kvalitetene, avdekket seminaret og de påfølgende intervjuene mange vanskeligheter med å forvalte planen. Som vist har byggesaksseksjonene selv tatt initiativ til å rette opp kritiske forhold og supplere planen med metodisk verktøy. Intensjonen med småhusplanen er at den skal leve lenge og være anvendbar i forhold til privat initiert fortetting i mange år framover. Forbedringene kan derfor sees som en investering for få bedre beslutninger og

mer effektiv bruk av saksbehandlingsressursene i framtiden. En kan spørre seg om ikke dette burde vært håndtert i forbindelse med planutarbeidelsen. Dette er bakgrunnen for at evalueringen også fokuserer på prosessen med å utforme og implementere planen¹¹.

Bred medvirkning, men ikke bred nok

Det fortelles om relativt omfattende medvirkning fra etatens ulike avdelinger i utarbeidelsen av planen. Fra ledelsen i Byutviklingsavdelingen og leder i avdeling Øst understrekes det at en la større vekt på tverretattlig og tverrfaglig samarbeid i denne prosessen "enn noen gang". Det ble for eksempel understreket at svært godt kvalifiserte jurister fra byggesaksseksjonen var trukket med i forarbeidet. Det kan derfor i ettertid være vanskelig å forstå at planen ble vedtatt med formuleringer som viste seg å gi tolkningsproblemer og behov for omregulering, og med et kartgrunnlag i en målestokk som vurderes som vanskelig å saksbehandle etter.

For å forklare dette tror vi at en er nødt til å se på hverdagen til byggesaksbehandleren. Denne er preget av svært høyt press i forhold til å få saker unna. Under slike betingelser vil det være vanskelig å sette av tid til å arbeide skikkelig med innspill i utviklingsarbeid, i Småhusplanens tilfelle blant annet å vurdere ikkeintenderte juridiske virkninger av planbestemmelsenes formuleringer. Det kan se ut til at dersom saksbehandlere skal kunne bidra i utviklingsarbeid på en meningsfull måte, måtte de vært "kjøpt fri" fra sitt saksbehandlingsansvar. Ingen er tjent med medvirkning som i praksis blir venstrehåndsarbeid fordi en er fullt bundet opp med preserende saksbehandling. Når det gjelder utformingen av Småhusplanen kan det synes som om en ikke i tilstrekkelig grad har diskutert de gjensidige forpliktelser for dem som var med i arbeidet med å utarbeide planen.

Manglende implementeringssystemer?

I en stor etat som Plan- og bygningsetaten vil en implementering som gir likeartet behandling medføre metodiske utfordringer, uansett forarbeid. Størrelsen gjør at tilstrekkelig intern kommunikasjon vanskelig kommer av seg selv. Det kom klart fram i intervjuene at ansvaret for implementering av planen oppleves å være lagt på mellomledere og at ledere på overordnet nivå i liten grad har fokusert på dette. Mellomlederne ser på den ene siden det fornuftige i at den overordnede ledelsen stoler på at mellomlederne tar opp eventuelle problemer, men etterlyser likevel en mer gjennomtenkt praksis rundt behov for felles avklaringer. Etter deres oppfatning ble planen utarbeidet uten noen strategi for hvem og hvordan en skulle behandle spørsmål om bruk av planen. I tillegg til mangel på formelle implementeringssystemer har de uformelle også vist seg å være mangelfulle. De første månedene gikk det mange muntlige henvendelser mellom byggesaksseksjonene og Byutviklingsavdelingen hvor det ble spurt etter intensjonen bak formuleringer. Etter hvert som spørsmålene ble mange og kompliserte fikk seksjonene en opplevelse av at det ikke var noen som hadde ansvar for å følge planen og sørge for en god implementering.

¹¹ Evalueringsressursene har vært begrenset og vi har ikke hatt tilgang på komplette referatserier eller andre skriftlige kilder som kan dokumentere prosessen med å utarbeide og implementere Småhusplanen. Vi har derfor belyst implementeringen gjennom samtaler med saksbehandlere, mellomleder og ledere (se del 1 for detaljert oversikt over intervjuede personer). Siden kildematerialet ikke omfatter komplett, kronologisk oversikt og en del saksbehandlere som var sentrale ved utarbeidelsen av planen var sluttet på evalueringstidspunktet og følgelig ikke ble intervjuet, kan vi ikke utelukke at enkelte hendelsesforløp framheves og andre er oversett/glemt. Det er vår oppfatning at den retrospektive gjennomgangen likevel gir relativt dekkende beskrivelse for de mest sentrale momentene knyttet til utarbeidelsen og implementeringen av planen. Det kom heller ingen konkrete innvendinger i saksframstillingen til den første kommentarutgaven av rapporten.

Mulige forklaringer

I evalueringen har vi konfrontert ledelsen i byggesaksseksjonene og i avdelingene med problematikk knyttet til implementering av planen. Disse har pekt på kontekstuelle og organisasjonsmessige forhold som medvirkende årsaker til at oppfølging av planen ikke har vært tilstrekkelig prioritert.

- for mange oppgaver i forhold til ressursene

Småhusplanen kom samtidig med innføringen av ”byggesaksreformen”¹². Reformen utløste et vell av saker i 1997. Behandlingen av dem beslagla mye ressurser, og etaten måtte leie inn folk for å få de lange køene av saker ferdigbehandlet. Dette har vist seg å skape mye etterarbeid. En optelling internt antyder at det klages på 1 av 10 avgjørelser som er foretatt av innleide saksbehandlere, og etaten har vært nødt til å sette av mye tid til å saksbehandle klagen. Reformen har derfor over lang tid beslaglagt store ressurser i byggesaksseksjonene. Byggesaksreformen krevde også ressurser i forbindelse med utarbeidelsen av en kvalitets håndbok. I tillegg hadde hele etaten en svært stram økonomi, så stram at de måtte flytte folk fra planavdelingen til byggesaksseksjonene for å ”få flere over i inntektsbringende virksomhet”. I etaten kalles 1997 for ”annerledesåret”, men også 1998 og 1999 har vært vanskelige år. I intervjuene ble det pekt på at dette har vært med på gjøre det vanskelig f.eks. å prioritere ressurser til å utarbeide metodikk for skjønnsvurderinger.

- stor turnover og opplevelse av lav faglig status

En annen utenforliggende årsak knytter seg til stor turnover av byggesaksbehandlere. Dette har dels med konjunktorene å gjøre, i implementeringsperioden var det ganske enkelt lettere å få jobb i det private næringslivet. Dette er imidlertid bare en side av saken. Å behandle søknader, enten det er byggesaker eller innsendte planer oppleves å ha lav status internt. Spissformulert kan en si at byggesaksbehandling ikke oppfattes som et fag. En av grunnene er at vurdering av andres arbeid krever en annen type analytisk tilnærming enn det å prosjektere selv eller lage en egen plan. En må analysere og etterprøve. Det er ikke er noen reell grunn til at dette skulle være mindre kreativt. Evaluering av et forslag ut fra en konkret planmessig kontekst er tvert imot et svært avansert og kreativt krevende arbeid. Det dreier seg om å få fram kvalitet i en situasjon der svært mye av forutsetningene er definert. At dette kan oppfattes som mindre kreativt kan, slik vi ser det, tilbakeføres til manglende metodiske tilnærminger og ikke oppgaven som sådan.

- effektivitetskrav

En tredje forklaringsfaktor som er nevnt av både mellomledere og ledere er knyttet til de svært høye effektivitetskravene som byggesaksseksjonene er underlagt. Den enkelte saksbehandler måles etter antall vedtak de fatter og seksjonen har konkrete måltall for produksjon av vedtak. Byggesaksseksjonen er en svært viktig inntektsgivende enhet i etaten. Gjennom gebyrer på vedtak henter de inn beløp omtrent tilsvarende det etaten får bevilget til drift fra bykassen. I en slik situasjon blir inntjeningskravene langt på vei premissgivende for prioriteringen av arbeidsoppgaver. Byggesaksbehandling dreier seg ikke bare om kvalitet, jus og estetikk, men også om å ”drive butikk”. Byggesaksseksjonene har i dag små muligheter for å sette av ressurser til avklaring av prinsipielle spørsmål og metodeutvikling.

Ut fra dette bør politikerne og etatslederne vurdere om byggesaksseksjonene i framtiden skal få anledning til å beholde en viss prosentandel av inntjeningen til fagutvikling i seksjonene.

¹² Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven , Ot.prop 39 93-94.

3.6 Oppsummering – Småhusplanen og byggesaksbehandling

Gjennomgangen av Småhusplanen som saksbehandlingsunderlag har fokusert på *lovlighetsvurderinger* og *kvalitetsvurderinger* av søknader fra områdene som planen omfatter. Mye av fokuset vært rettet mot paragrafene 3 og 4.

Paragraf 3 har sin styrke i at den eksplisitt lister opp aspekter ved den kvalitative vurderingen av et tiltak sett i forhold til omgivelsene. Kombinasjonen av paragraf 3 og paragraf 15, om dokumentasjon, framheves som et godt grunnlag for å ta de skjønnsmessige helhetsvurderingene på alvor og framheves som en av Småhusplanens store styrker.

Gjennomgangen har imidlertid også vist at det oppleves som lite tilfredsstillende at byggesaksseksjonene har få felles faglige metoder for å gjennomføre skjønnsvurderinger. Det blir hevdet at det langt på vei er vært opp til den enkelte saksbehandler å definere innholdet i skjønnsvurderingene. Etaten som helhet burde ha utarbeidet og promotert en veileder/sjekkliste for saksbehandlingen slik det ble lagt opp til i saksframstillingen forut for vedtaket om å utarbeide planen. Saksbehandlere og mellomledelse er svært opptatt av at seksjonene utvikler metoder for mer objektive vurderinger, og har selv tatt initiativ til å utvikle metoder for skjønnsvurderinger. Dette oppleves som positivt. Det burde vært gjort for lenge siden, fordi en i skjønnsvurderingene må tilstrebe objektivitet for å sikre mest mulig likebehandling av søkere.

Det andre aspektet som er trukket fram i vurderingen av Småhusplanen som saksbehandlingsunderlag, er vurderinger av lovligheten av et tiltak og presisjonsnivået i de konkrete bestemmelsene. Her er § 4 sentral, og kan sies å være den viktigste og den vanskeligste paragrafen. Siden planen operer med tillatt bebygd areal i prosent av nettotomt blir begrepet netto tomt svært viktig. I motsetning til andre begreper som det har vært behov for å avklare (begrepene *bebygd areal* og *antall etasjer*) er nettotombegrepet ikke problematisert i selve saksframstillingen. Det kan synes som om en ikke har tatt begrepet tilstrekkelig på alvor. Komplikasjonene knyttet til beregningen av nettotomt, parkering og etasjer har krevd mye ressurser.

Et annet problem knyttet til presisjon og definisjon er målestokken på kartet, og den presiseringen som en har måttet gjøre i ettertid på dette. I intervjuene kom det fram flere synspunkter på hvorfor Småhusplanen likevel ble vedtatt i en målestokk som karakteriseres som ”nesten umulig å saksbehandle etter”. Ett element var at etaten hadde dårlig tid. Den hadde lenge behandlet byggesøknader i småhusområdene etter midlertidig reguleringsbestemmelser som de hadde pålegg fra fylkesmannen om å endre. Fra byggesaksbehandlerne blir det imidlertid også hevdet at utfordringene knyttet til det å *bruke en plan som saksbehandlingsunderlag* ikke ble tatt tilstrekkelig alvorlig. Følgende utsagn kan illustrere byggesaksbehandlerne syn på behovet presisjon i kart og bestemmelser:

”En kan ikke planlegge bare som ørn”.

En lærdom for etaten som helhet må være at en i framtiden styrker båndene mellom planutformer og planforvalter enda bedre enn det som ble gjort i forbindelse med Småhusplanen. Det synes som om mange av problemene med bruken av planen kunne vært unngått dersom etaten samlet sett hadde prioritert annerledes både ved utarbeidelsen og ved implementeringen av den. Til tross for at det fra flere hold (avdelingsledelse og Byutviklingsavdelingen) understrekes at medvirkningen fra Byggesaksseksjonene var mer omfattende enn vanlig, kan det

være grunn til å mene at samarbeidet likevel ikke ble tilstrekkelig - verken i omfang eller i likeverdighet. I innledningen ble det pekt på at Småhusplanen er en plantype som er ekstra krevende fordi forvaltningen av den strekker seg over lang tid og berører mange forskjellige saksbehandlere. Dette gjør at uklarheter i planen må avklares prinsipielt, dersom det skal være til hjelp. Det er ikke nok å komme fram til en løsning der og da, som kan aksepteres av alle involvert i den spesifikke saken, slik en gjerne gjør ved mindre og mer prosjektrettede reguleringsplaner. Småhusplanen skal leve videre og brukes om og om igjen. Hvis ikke avklaringen gjøres prinsipielt, vil den samme uklarheten gå igjen fra sak til sak. En enkel sammenlikning mellom Småhusplanen og de mange små prosjektrettede planene som en vanligvis driver byggesaksbehandling etter, kan illustrere hvorfor Småhusplanen er særlig krevende mht. prinsipper, metoder og presisjon:

	Små, prosjektrettede planer	Småhusplanen
Geografisk utstrekning	Liten	Stor
Forvaltningsperiode	Kort	Lang
Totalt antalls saksbehandlere	Få/en	Mange
Planutformer	Innsendt plan/egne planer	Byutviklingsavdelingen

Mens en vanlig prosjektrettet plan har begrenset geografisk utstrekning og kan tilpasses det spesifikke området, omfatter Småhusplanen et stort og sammensatt område og må følgelig være generell og prinsipiell. I tillegg skal den leve lenge og forvaltes av mange, ulike saksbehandlere. Småhusplanens forenklete karakter gjør det særlig påkrevet med kvalitetssikring både for omforent og presis tolkning og for skjønnsstøttende metoder dersom den skal gi enhetlige vurderinger over tid og mellom saksbehandlere. Dette er ennå ikke tilstrekkelig utformet og mye gjenstår. Etaten har imidlertid tatt viktige initiativ gjennom KSP-systemet og byggesaksseksjonens egen metodeutvikling.

Som siste avsluttende moment i denne gjennomgangen vil vi trekke fram det forhold at Småhusplanen er utarbeidet av Byutviklingsavdelingen. Langt de fleste reguleringsplaner vil være utarbeidet av seksjonene for innsendte planer eller seksjonene for egne planer. Disse seksjonene er avdelingsvise og derved under samme ledelse som den byggesaksseksjonen som skal behandle byggesaken. Byutviklingsavdelingen er en egen avdeling og har ingen linjekoordinator til noen av de tre byggesaksseksjonene, utover etatens øverste ledelse. Dermed er veien fra forvalterne av planen og utformerne av planen lengre enn vanlig. Dette gjør også at kommunikasjonen mellom utformer og forvalter kan bli tung, dersom en ikke legger spesielt til rette for det, for eksempel gjennom en egen gruppe på tvers av avdelingene.

Del 4 Byggesaksbehandlere og utbyggere om planen

I denne delen presenteres byggesaksbehandlernes og utbyggernes syn på planens bestemmelser. Byggesaksbehandlernes vurderinger er presentert for hver bestemmelse, etterfulgt av en generell vurdering av planens samlede styrker og svakheter. Utbyggerne har i mindre grad skilt mellom vurderingene av enkeltstående paragrafer og en samlet vurdering av saksbehandlingen av byggesøknader for eiendommer innenfor de områdene som Småhusplanen omfatter.

4.1 Paragraf for paragraf slik saksbehandlerne ser dem

§1 *Hvor bestemmelsene gjelder:* Vi har tidligere diskutert problemer med avgrensning av planområdet, noe som blant annet skyldes kartgrunnlagets målestokk (se del 2.3). Planen omfatter et svært stort område og har mange og lange grenser. Kombinasjonen av mange grenser og grov målestokk har gjort at avgrensning kan være vanskelig fordi en for en del områder ikke har fått lagt inn nødvendig informasjon, eller har trukket grensene unøyaktig. Et eksempel er der planen grenser mot et felt med "fare kraftledninger". Dette er ikke dokumentert på Småhusplanens kart, men var det på tidligere kart. En har også eksempler på at steder hvor plangrensen ikke harmonerer med andre viktige grenser, blant annet Markagrensen. I slike saker har en valgt å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud og arbeider med omregulering. Dokumentasjonen er en kabal av ulike registreringer og det er vesentlig for saksbehandlings effektivitet at all informasjon om eiendommen er dokumentert og nedfelt på kartet som det saksbehandles etter.

Et annet aspekt ved grensene er at bestemmelsene er enhetlige for alle områdene. I noen områder for kan det være aktuelt med noe tettere utnyttning for eksempel der eiendommen grenser mot mer bymessige strøk. Planen gir ingen slike anvisninger, selv om det er et visst rom for differensiering basert på skjønnsvurdering av forholdet mellom det nye prosjektet og omgivelsene.

§2 *Krav til bebyggelsesplan.* Bestemmelse sier at ved flere enn 10 boenheter skal det utarbeides bebyggelsesplan. En god del av sakene som behandles etter Småhusplanen omfatter 7-10 enheter. Ingen av saksbehandlerne oppfatter at det spekuleres i bare å ha 10 enheter og ikke 11. De mener at de store/profesjonelle aktørene tar en bebyggelsesplan "på strak arm". Det var få merknader til denne paragrafen, konklusjonen er at den fungerer greit.

§3 *Plassering av hus på tomt.* Det sentrale med denne paragrafen er at den stiller større krav til forslagstiller om at byggeprosjektene skal ivareta god arkitektur og hensyn til eksisterende omgivelser enn det som var tilfelle tidligere (bl.a. i Midlertidige reguleringsbestemmelser). Paragrafen består av fire ledd. Det første leddet omhandler plasseringen av bebyggelsen slik at grøntstrukturen bevares og krav om god arkitektonisk helhetsvirkning. Andre ledd omhandler avstand til nabogrenser. Tredje ledd omhandler utformingen av bebyggelsen. Paragrafen gir bygningsmyndighetene hjemmel til å avslå søknader som etter deres vurdering ikke oppfyller kravene om god arkitektur eller er dårlig tilpasset eksisterende terreng. I paragrafens 4 ledd er det lagt inn en bestemmelse om uttalerett for Byantikvaren i saker som er oppført på dennes "gule liste", og i saker som medfører riving. § 3 krever skjønnsvurderinger av tiltaket

som helhet, og det står eksplisitt at denne skal utgjøre det overordnede hensynet i byggesaksbehandlingen og være overordnet diskusjoner om grad av utnytting og etasjetall.

3.1: Plassering av bebyggelse: Bestemmelsen inneholder krav om at bebyggelsen skal plasseres slik at det oppnåes en god funksjonell og arkitektonisk helhetsvirkning i forhold til eksisterende bebyggelse. Saksbehandlerne forteller at de her hadde en mer liberal holdning i planens første år. Det vanskelige med denne bestemmelsen er at den peker på at en skal ta hensyn til bebyggelsen rundt, men spørsmålet er ofte hvilke av de omkringliggende bygg en skal se på; De store byggene i nærheten eller de små? Hvor stor vekt skal en legge på kvaliteten på det som blir igjen av uteområder på eiendommen? Hvordan skal en vurdere virkningene av utbyggingen for den samlede grønt strukturen i området? etc. Bestemmelsen legger til rette for å kreve at byggene skal være godt plassert i forhold til terreng og at de skal ha gode uteoppholdsarealer, men saksbehandlerne savner en type prioriteringer for hva som skal være ledende hensyn ulike steder innenfor planen. I tillegg er både saksbehandler og ledelse er opptatt av at § 3.1 ikke skal være styrende på stil:

”Det er greit med funkishus ved siden av et dukkehus fra 1920, dersom det passer i volum, tyngde mm, samt er av god kvalitet. Skulle vi styrt utformingen burde vi hatt en verneplan”.

Det hevdes at etaten sjelden avslår prosjekter med god kvalitet ut fra kollisjon med områdets ”stil”. Det viktige er at utbygger begrunner seg godt. Saksbehandlerne er imidlertid glade for at de gjennom denne paragrafen har hjemmel for å avslå dårlige prosjekter. For å kunne bedømme plassering trenger de dokumentasjon: oppriss, snitt, terrengsnitt, fotodokumentasjon og modell. I tillegg mener de selv at det burde vært foretatt befaringer, noe de i praksis sjelden finner tid til. Byggforsks gjennomgang av saksunderlag i eksempel-casene viser at dokumentasjon av nybygget i forhold til eksisterende bygg også kunne vært bedre (se del 5).

§3.2 Avstand til nabogrenser: Paragrafen gir bestemmelser om avstand mellom tomtegrenser, hus garasjer. Bestemmelsen oppfattes som en grei bestemmelse å forholde seg til. Det spesielle med § 3.2 er at en kan sette garasjer noe nærmere grensen enn det som er vanlig (1 meter). En saksbehandler uttrykker at dette kan medføre problemer for naboer; dersom garasjen er stor, f.eks. 50 kvm, kan dette gi et massivt bygg 1 meter fra din egen grense, noe som kan oppleves som ”*ganske heftig*”.

§3.3 Utforming av bebyggelsen. Bestemmelsen er en presisering av § 74.2 (skjønnhetsparagrafen) i Plan- og bygningsloven. Saksbehandlerne understreker at utforming og plassering henger tett sammen og danner grunnlaget for å vurdere tilpasning til eksisterende bebyggelse. Som vist i del 3 har byggesaksseksjonene nå begynt å benytte systematiske metoder for dette, bl.a. ser de etter målestokk og grammatikk (om det er bygningsdeler som passer sammen). I tillegg skal de ha en analyse av bebyggelsestyper i området. Fra nye saksbehandlere pekes det på at vurderinger gjøres i felleskap med andre kollegaer. Det settes pris på at planen er sterkere og mer utfyllende enn lovens bestemmelser.

§3.4 Bevaringsverdig bebyggelse. Bestemmelsen viser til koblingen mot Byantikvarens ”gule liste”. Ingen av de vi snakket med hadde hatt problemer med saker som berører bevaringsverdig bebyggelse.

§ 4 Tillatt bebyggelse og grad av utnytting. Paragrafen er sammensatt av ulike elementer. Når det gjelder *utnytting av tomten* operer en med bebygd areal. Det settes med andre ord en grense for hvor stor del av tomten som kan dekkes av bebyggelse. Både garasje og parkeringsplass

ser regnes inn i bebygd areal, men parkering i underetasje regnes ikke med. Tomtene er som nevnt overveiende små (på ca 1 mål) og det tillates at maksimum 24 % av tomten bebygges. For tomter større enn 1 mål tillates noe høyere utnyttning (bya på 28 %). Bebygd areal må sees i sammenheng med bestemmelser om høyde og etasjer. Hovedprinsippet er at på tomter opp til 3 mål tillates 2 etasjer, mens på tomter over 3 mål tillates 3 etasjer. I paragrafene henvises til andre tilleggsdokumenter for å sette eksakte grenser for bebygd areal, høydebestemmelser og beregning av volum på det omsøkte byggeprosjektet. Det henvises blant annet til byggeforskriftene, kommunens parkeringsnorm og NS 3940. Som vi har sett har det vært mange tolkningsproblemer og uklarheter knyttet til § 4.

§5 Tillatt minste størrelse på eneboligtomter: Paragrafen fastslår hva som kan tillates av minste tomtestørrelse og oppfattes som helt grei av de vi har snakket med.

§6 Bevaring av strandlinje mot sjø og vassdrag: Dette er en relativt detaljert bestemmelse som forteller om byggegrenser i områder med spesielle verneinteresser. Saksbehandlerne forteller at problematikken omkring strandlinje og sjø er lettere å håndtere enn problematikk knyttet til bekker, elver, vann og dammer. I sistnevnte er kartgrunnlaget svært viktig, og de må sjekke grundig med andre planer, blant annet kommunedelplan og grøntplan. Ofte er det notert nederst på kartet at eiendommen også berøres av en annen plan, f.eks. grøntplanen. Da må saksbehandler sjekke denne. I en del tilfeller er imidlertid informasjonen om hva en må sjekkes utilstrekkelig. Det nevnes spesielt parkbelter, turveier, trasseer m.m.

§7 Bevaring og nyplanting. Bestemmelsen tar opp problemstillinger knyttet til bevaring av verdifull vegetasjon og nyplanting. Fra mange saksbehandlere framheves betydningen av at etaten ikke har noen mulighet for å følge opp at nyplanting faktisk skjer. Slik de ser det, har de intensjoner men ikke styringsgrep! Etter at søker har vist hva som skal felles og hva som skal nyplantes, er byggesaksbehandleren i praksis ferdige med saken. Byggesaksbehandleren forholder seg til tegning og tekst og ved ferdigattest sjekkes at de har krysset av for det de skulle. Det er ikke rom for noen annen form for oppfølging/sjekk. Om det felles mer eller det plantes mindre er noe de ikke sjekker. Dette er trolig et generelt problem, men blir særlig betydningsfullt i forbindelse med fortetting. Småhusplanen omhandler nettopp balansen mellom nybygging og bevaring av områdets grønne preg.

§8 Krav til uteoppholdsareal: Her tallfestes antall kvm uteoppholdsareal for ulike typer bygg. Det blir pekt på at en slik paragraf er god mal å ha og at den utfyller paragraf 4. Samtidig pekes det på at kvm. alene ikke gir gode arealer bruksmessig. Enkelte saksbehandlere mener også at en tenker feil mht. uteoppholdsareal - en skal kanskje ikke alltid ivareta uteoppholdsarealet for det enkelte prosjektet, av og til kan det være aktuelt å se på de samlede arealene i nærområdet. Dette gir planen ingen åpning for.

§9 Strøktjenelig virksomhet: Bestemmelsen sier noe om hva som kan tillates av annen type virksomhet utover bolig. Bestemmelsen oppleves å være grei, den gir rom for aktivitet som barnehage, matvarebutikk etc. Det oppgis at det har vært turbulens i forbindelse med omregulering fra bolig til institusjon (rusmiddelomsorg) og ettervernsboliger innen psykiatrien: Folk vil ha boliger ikke institusjon i nabolaget, men institusjon er mest dekkende i forhold til karakteren på aktiviteten i bygget.

§10 Krav til veier: Bestemmelsen gir rom for å avkreve utredninger om trafikkforholdene der situasjonen tilsier det. Småhusplanen berører ikke infrastrukturelle forhold direkte. Fra mange saksbehandlere blir det trukket fram at det flere steder vil kunne komme krav om utvidelse av

vei fordi mer fortetting genererer mer trafikk og påfølgende behov for bedre kryssløsninger mm. Alle byggesakene går via samferdselsetaten, og en måte å forebygge problemer på er å få utbygger til å skrive under på at de er med på å betale for framtidig opparbeidelsesplikt. Saksbehandlerne forteller imidlertid om mange saker hvor de ikke har fått nok erklæringer, og frykter at dette er et latent problem for kommunen.

§11 Parkering og adkomst: Bestemmelsen henviser til parkeringsnormen og andre bestemmelser for parkering, snuplasser og avkjørslser. Saksbehandlerne fastslår at så lenge en regner biloppstillingsplass inn i ”bya”, har en lagt til rette for løsninger med parkering i kjeller. Dette gir ofte kostbare løsninger, noe som igjen fører til at utbygger forsøker å få optimalt volum på bygget.

Parkeringsnorm (omfang av kvm. til parkering pr. boligenhet) oppleves å skape problemer for disponering noen typer tomter. For eksempel ser saksbehandlerne at søkere med tomter i skrått terreng har problemer med å innfri arealer for parkering uten å gjøre større terrenginngrep, noe som en skal unngå. En peker på at parkeringsnormen og ønsket om å få til fortetting kan kollidere, og det oppgis at det hyppig dispenseres fra denne paragrafen. Det er imidlertid viktig at dispensasjon og f.eks. parkering i gaten ikke medfører noen belastning for området.

§12 Trafikkstøy og §13 Luftforurensning: Bestemmelsene henviser til anbefalte grenser for støynivå samt luft- og jordforurensning. Saksbehandlerne oppgir at de sjelden går inn på dette med luftforurensning og støy, kun i forbindelse med krav til skjerming langs hovedveier. Byggesaksbehandler er opptatt av at det skjermes som forutsatt – at det prosjekteres med sikte på skjerming der det er påkrevet. Der dette er aktuelt ber de om uttalelse fra trafikketaten og det er søker som må følge opp dette selv.

§14 Kulturminner: Paragrafen fastslår at utbygging ikke må skje i strid med den automatiske fredning. Det eneste problemet som oppgis i denne sammenheng er at fredede trær med skilt ikke er satt inn i kartgrunnet (1:1000). Når det gjelder andre kulturminner bruker de Byantikvarens gule liste. Denne er lagt inn på kartet og rapporteres å fungere godt.

§ 15 Krav til byggesøknader: Paragrafen omhandler dokumentasjon og krever situasjonssnitt og situasjonsoppriss som viser planlagt bebyggelse i sammenheng med terreng og bebyggelse på nabolaget. Det kreves også at søker skal begrunne plassering og utforming av bygget. Hensikten med bestemmelsen er å gi saksbehandleren et reelt grunnlag for å vurdere byggets tilpasning til nabolaget. I drøftingen av planforslaget heter det at slik dokumentasjon tradisjonelt har blitt avkrevd etter at saksbehandlingen har startet. Ved å ta dette inn i selve planen har en ønsket å stimulere søker til starte planleggingen av sitt prosjektet med å ta hensyn til omgivelsene. Paragrafen oppfattes som veldig bra.

En tilleggsopplysning i denne sammenheng er at saksbehandleren nesten alltid må kreve mer dokumentasjon enn det som følger saken fra førstelinjetjenesten. De sier at de så godt som aldri har fått en sak som er godt nok opplyst for å gjøre vurdering og vedtak. Som oftest mangler dokumenter som Byggestart har etterlyst, ofte mangler også elementære ting som nabovarsel. I tillegg er også kontrollplanene ufullstendige eller ikke oppdaterte. Her er det søkerne som ”somler” og bidrar til mindre effektivitet i saksbehandlingen.

4.2 Byggesaksbehandlernes samlede vurderinger

Et skritt i riktig retning

Samlet sett blir planen vurdert til å ha mer forutsigbare bestemmelser enn de midlertidige reguleringsbestemmelsene. Bestemmelsene er mer detaljert og omfatter mange forhold – og de følges i større grad. Eksempler på forhold som ikke var regulert i de midlertidige reguleringsbestemmelsene er krav til utforming og estetikk. Småhusplanens styrke er at den sier noe om dette. I tillegg er beregningene av *uteareal med en viss kvalitet* bedre ivaretatt i Småhusplanen fordi den gir anvisninger om hva som kan telle som ”gode uteoppholdsarealer”. Mye av planens styrke oppgis å ligge i kombinasjonen av at mange kvalitative hensyn er ramset opp, og i § 15 om krav til dokumentasjon. I Småhusplanen er det slik at søker må begrunne, verbalt og visuelt, hvorfor bygget vil passe inn. Dette oppgis å gi bedre kvalitet i selve byggesøknaden og bedre kvalitet i byggetiltakene, fordi den tvinger søker og saksbehandler til å tenke på flere ting enn det en gjorde før.

Blir bedre med årene...

Både saksbehandlere og seksjonsledere mente at Småhusplanen var en type plan som ble bedre med årene. De hadde oppfattet den som vanskelig først, og likte den dårlig. Etter hvert har de mer kunnet få tak i de mange gode intensjonene og ser at den *kan* være et godt redskap. Den har en del uklarheter som en må rydde i. I tillegg må en ta skjønnsvurderingene alvorlig.

En generell konklusjon er at Småhusplanen krever mer og gir mer, og dette er knyttet til at både søker og kommune må begrunne seg. Mens en før for eksempel kunne gi avslag fordi bygningen virket skjæmmende, må en nå si *hvorfor* den virker skjæmmende. Planen har gjort at en har blitt bedre med ord. En seksjonsleder formulerte seg slik:

”Det gode med planen er at den tar med seg et bredt spekter av hva som skal vurderes. Det gjør noe med innstillingen til de som søker.

4.3. Utbyggernes syn

Det var ønskelig å få fram utbyggernes syn på Småhusplanen generelt, og ikke bare i forhold til spesifikke prosjekter de har arbeidet med. I denne sammenheng er det ledere i større arkitektfirmaer som snakker på vegne av utbyggere.

”Bya” og de nye høydebestemmelsene kan gi ”uniformerte hus”

Flere av arkitektfirmaene vi snakket med mente at bestemmelsene om å bergrense grad av utnytting gjennom bebygd areal kunne gi uheldige utslag. Slik de ser det, gjør høye tomtekostnader at tomtene blir utnyttet maksimalt. Beregning basert på bya kan gi hus som ”glatte kasser”. Det ble pekt på at det ikke var rom for overdekket terrasse; det er noe en ikke har ”råd til” fordi det spiser av det tillatte antall bebygde kvadratmeter. Det samme gjelder overdekket inngangsparti. Et utilsiktet resultat er at alle bygg blir i to etasjer og med rette vegger. Fra en av representantene ble det hevdet at det ble lite rom for ”utvekster og spill i fasaden”. Etter hans oppfatning var den tidligere beregningsmåten basert på *boligflate* bedre og gav mer rom for kreativitet. Planen inviterer etter hans oppfatning for eksempel ikke til differensiert størrelse på etasjene (f.eks. 120 kvm i første og 80 kvm i andre). Det ble også sett som uheldig at balkonger var med i bya-grad beregningen.

De nye bestemmelsene for gesims- og mønehøyde ble også trukket fram. Fra en annen representant ble det hevdet at høydene 8 og 9 m ga uheldig form på de byvillaene som nå ble prosjektert. I slike bygg vil bredden på huskroppen ofte være på ca. 14 m, og taket blir unaturlig slakt i forhold til nabolaget. Andre pekte på at det ikke er et møne som gjør at et hus virker høyt, det er gesimsen som teller. Som eksempel på dette ble Ullevål Hageby trukket inn: Det er høyt, men virker lavt blant annet fordi gesimsene er lave.

Generelt er utbyggernes representanter bekymret for at de nye bestemmelsene vil gi hus med én høyde, to etasjer og møne, og derved et kjedelig bilde.

Dokumentasjon og økonomi

En av representantene pekte på negative bivirkninger av de omfattende kravene til dokumentasjon av prosjektene. Han mente at prisen på inngangsbilletten for å sende inn en søknad har økt kraftig. Dette er penger som må belastes oppdragsgiveren (byggherren). Det ble nevnt at dette presser prosjektets økonomi.

Stil og smak

Arkitektstanden er sammensatt av talspersoner for ulike stilarter, med ulike oppfatninger om estetisk kvalitet. For en av arkitektene ble det framhevet at begreper som ”tilpasning til omgivelsene” er kritisk og at saksbehandlerne ofte har meninger om ”akseptabel stil”. Etter hans mening dreide mye seg om å ha noen som likte den samme stilen som ham selv. Han mente at noen arkitekter kommuniserte stilmessig godt med saksbehandlerne mens andre, ham selv inkludert, opplevde at deres stilmessige uttrykk ikke ble tatt godt imot.

Rutiner ved avslag

Utbyggernes representanter var bekymret for nye rutiner i forbindelse med avslag. Plan- og bygningsetaten har tidligere hatt en praksis hvor forslagstiller fikk en beskjed om at en hadde en frist på 3 mnd. til å revidere forslaget. Dette er nå endret til avslag, og dermed ”*plass bakerst i køen igjen*”, slik de selv uttrykket det. Det ble sterkt etterlyst at saksbehandler ringer først, så har en tid til å samtale om saken.

Klare regler er ønsket

Utbyggernes representanter gav klart uttrykk for at de ønsker klare og entydige bestemmelser, og at dette er særlig viktig i forbindelse med fortetting. Ved fortetting vil en ofte møte velorganiserte naboprotester, og det er behov for bestemmelser som ikke kan fortolkes på flere måter. Uklare bestemmelser er med andre ord ikke bare et internt problem for plan- og bygningsetaten, men også vanskelig for utbyggerne.

Det ble også hevdet at områdene som planen omfatter har svært ulik karakter og at disse kan tåle ulike former for fortetting. De mente at stedsanalyser ville ha vært et godt redskap for mer differensiert fortetting, også innenfor Småhusplanens områder.

Fortetting er et spørsmål om modning

Generelt mener utbyggernes representanter, i likhet med de ansatte i etaten selv, at planen er et steg i riktig retning. De mener at en med denne planen kan få mer ut av hver tomt. De sier at en også ”*kanskje får bevart mer av grøntstrukturen*”

De ser planen først og fremst som et redskap for å få flere boliger. Etter deres oppfatning trenger både innbyggere og politikere tid på å akseptere at fortetting betyr flere boliger og ofte

bygg med større volum. Deres erfaring er en anerkjennelse av at fortetting innebærer endring og derfor må presses fram over tid.

”Folk er utrolig konservative mht. volum og stil.”

Del 5: Åtte eksempler

I dette kapittlet presenteres åtte eksempler på nyoppførte boligbygg innenfor områdene som omfattes av Småhusplanen. Beskrivelsene og drøftelsene av hvert eksempel er illustrert med skisser og kart, mens bildene av byggene ligger som samlet vedlegg. Kapittlet avsluttes med en drøfting av noen kritiske punkter som går igjen i eksemplene.

5.1 Eksemplene

Hensikten med reguleringsplanen er å tilrettelegge for fortetting innenfor planområdet, med høye krav til funksjonell, miljømessig og estetisk kvalitet i de nye byggeprosjektene og til bomiljøet som helhet. Vi har valgt ut åtte eksempler som skal belyse de kvalitative konsekvensene av planen.

Utvalget av prosjekter er foretatt i samarbeid med Plan- og bygningsetaten ved at Byggesaksseksjonene utarbeidet en liste over aktuelle saker. Til tross for at mange av sakene som er behandlet etter Småhusplanen dreier seg om tilbygg/påbygg og garasjer, har vi i befaringen valgt eksempler som innebærer *nye boenheter*.

I Øst var det valgt ut fire aktuelle prosjekter, men to av disse viste seg ikke å være utført. De to andre var spesielt interessante og vellykkete svar på problematikken rundt fortetting. I vest har aktiviteten vært større og vi gjorde befaringsbesøk på åtte adresser. De fem som var fullført er belyst i eksempelsamlingen. I tillegg har vi tatt med Konventveien med to ikke utførte utkast. Disse er tatt med fordi de er vurdert til å ha prinsipiell interesse.

Eksemplene er befart og fotografert. I tillegg har vi foretatt en enkel analyse av hvert tiltak i forhold til følgende punkter:

- utnytting av fortetningspotensialet
- trafiksikkerhet og egnete parkeringsformer
- terrengtilpasning og bevaring av vegetasjon
- sammenhengende grøntstruktur
- gode private og felles utearealer
- klar og ryddig bygningsstruktur og tilpassede dimensjoner på bygningskroppene
- byggeskikk i henhold til § 74.2 skjønnhetsparagrafen

De åtte tiltakene er

Thaulows vei som illustrerer planens grenser mellom småhusområde og by. Tiltaket er en mindre blokk som markerer en overgang mellom de to typene bygningsmiljø.

Planetveien som er et utradisjonelt tiltak med fire nye enheter. De er bygd på en måte som bryter med omkringliggende bebyggelse, men bygget har svært god kvalitet i seg selv.

Lundliveien er også et større tiltak med 8 boenheter fordelt i tomannsboliger. Løsningen tar opp i seg mange av elementene fra omkringliggende bygningsstruktur og organisering av grøntstrukturen rundt boligene.

Konventveien gir et eksempel på to alternative måter å disponere en tomt på. Eksemplet er ikke bygd ennå.

Nordseterveien er tre tomannsboliger hvor en har forsøkt å tilpasse byggene til tradisjonell stil, men hvor en har fått en del problemer med uteplasser og parkering.

Ekelyveien omfatter fire eneboliger i tradisjonell stil, hvor utearealene har blitt av svært dårlig kvalitet.

Borgenveien viser en gradvis fortetting og de problemene det kan medføre for den samlede grøntstrukturen og kvaliteten på utearealene.

Skådalsveien viser noe av det samme, hvor tre eneboliger har fått dårlige utearealer. I tillegg har de mindre dimensjon enn ”moderhuset” og er bygd i en annen stil.

De fire første eksemplene oppfattes alle å ha klare kvaliteter, til tross for at tre av dem avviker noe fra de omkringliggende boligene mht. volum og skala. De siste fire eksemplene ligner mer på de omkringliggende boligene, men har likevel svakere kvaliteter - særlig med hensyn til uteoppholdsarealer.

På de neste sidene følger fotodokumentasjon av hvert av de åtte prosjektene. Etter fotosidene drøftes hver av eksemplene verbalt og med kartmessige illustrasjoner.

5.2 Thaulows vei – eksempel på overgang mellom bybebyggelse og småhus

Adresse: Thaulows v 4, Majorstua

Beskrivelse: Tomta er på 1,2 dekar, det er ti boliger i en lavblokk, vel åtte boliger pr. dekar, parkering i kjeller.

Beliggenhet, naboskap, tomte

Prosjektet ligger i Thaulows vei, som danner grensen mellom sentral by og åpen villabebyggelse. Veien har blandet bebyggelse med småblokker, sveitservillaer og hus fra flere perioder fram til i dag. Den delen av veien hvor prosjektet ligger har karakter av gate. Beliggenheten nær sentrum og Frognerparken gjør tomte attraktiv.

Utearealer

Utomhusplanen viser forslag til opparbeiding av arealet i skråningen mot nordvest. Det skal anlegges lekeplass og sitteplasser som skjermes av le-vegetasjon. For øvrig har alle boligene egen balkong mot sydøst. Det er tre utendørs parkeringsplasser ved innkjøring til garasjekjeller.

Bygningene

Det er ti leiligheter i blokken, som er i tre etasjer pluss parkeringskjeller med plass til ti biler. Fasadene har en kledning med karakter av liggende panel. Det er søkt om et liknende bygg på nabotomte, men dette er avslått fordi det kom for nær en gammel villa.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Området er trafikkbelastet, og ligger like ved en av hovedinnfartsårene til byen. For å komme til parken, må man krysse en meget trafikkert vei. Selve Thaulows vei er en kort blindvei med ubetydelig trafikk. Det er en del kantparkering i denne veien. Parkering i prosjektet skjer i kjeller under bygget.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Bygget danner en tre etasjes høy mur som markerer gaterommet. Det danner grense mot villaene på høyden mot sydvest. Denne "muren" er et markert innslag, og den passer til terrengets hovedformer. Utearealene består av balkonger, felles uteplass bak huset og i høy grad mulighetene som ligger i Frognerparken. Dette vurderes som et godt tilbud på en så vidt sentral tomt.

Bygningsstruktur, byggeskikk, tilpasning til nabolaget, fjernvirkning

Arkitekturen er moderne, enkel og godt tilpasset situasjonen. Gateløpet forsterkes, og prosjektet markerer overgangen mellom sentral by og villastrøk.

Vurdering

Prosjektet danner en spennende overgang mellom eneboligstrøk og bybebyggelse, og det viser innsiktsfull bruk av et vanskelig terreng. Det er en viss tilpasning til nabolaget i fargeholdning og ytterkledning. Småhusplanen dekker et geografisk område med lang og kronglete grense mot andre kategorier i Plan- og bygningsetatens plan for Oslo. Det er derfor mange tomter

som ligger i overgangssoner og Thaulows vei viser en løsning for overgang mellom by og småhus hvor bygget ikke ruver i forhold til de eksisterende småhusene innenfor, men likevel har et mer urbant preg enn dem og derved er tilpasset bybebyggelsen på den andre siden av veien. Her er etasjebestemmelsene ivaretatt og gitt et godt resultat. I tillegg har en fått relativt gode uteplasser, sentraliteten tatt i betraktning.

5.3 Planetveien – kvalitet som bryter med omgivelsene

Adresse: Planetveien 8, Vettakollen

Beskrivelse: Tomta er ca 1,8 dekar, det er fire boligenheter, 2,2 bolig pr dekar, parkering i kjeller. Tomta er trapesformet. Den faller den riktige veien mot syd og vest og har ca 7 m høydeforskjell. Tomta ligger på kote 240 med stor høydeforskjell til offentlig kommunikasjon. Arkitekt: Henriette Salvesen, DIVA

Byggesaken

Plan- og bygningsetaten foreslo at vi skulle vurdere dette prosjektet, som imidlertid viser seg å være bygd etter S-2864, dvs. de tidligere midlertidige reguleringsbestemmelsene. For så vidt ligger det utenfor rammen av vårt oppdrag. Prosjektet er spesielt interessant når det gjelder fortetting i sin alminnelighet, og presenterer nye løsninger på en rekke felter. Det danner et motstykke til vanlig fortetting, og vi mener det illustrerer sentrale problemer også med S-3591, Småhusplanen.

Dokumentmengden i saken er stor. Prosjektet er godt dokumentert, med tegninger som omfatter en utomhusplan og aksonometri av bygningene. Aksonometrien viser ikke forholdet til nabolaget. Arkitekten sier selv at "prosjektet er spisset i forhold til regelverket." Det er gitt dispensasjon fra Plan- og bygningslovens § 70.1 om bygningers høyde.

Naboene protesterte mot utkastet og engasjerte høyesterettsadvokat i fellesskap. Arkitekten forstod regelverket mer inngående enn advokaten og fikk medhold. I ettertid har naboene uttrykt sterk misnøye med byggets størrelse og stilbrudd med omkringliggende bebyggelse.

Beliggenhet, naboskap, tomte

Bygningene ligger i en stille blindvei på Vettakollen, umiddelbart ved Nordmarka. Strøket er sammensatt og har ikke noen enhetlig karakter. Naboer er Arne Korsmo' og Christian Norberg-Schulz' beundrete kjedehusprosjekt fra 60-årene og eneboliger i varierende utforming og med varierende fargesetting.

Utearealer

Tomtens trapesform er utnyttet slik at det dannes et felles uterom midt på tomte, med soner av felles og mer privat karakter. Hele uterommet kan dekkes av en presenning eller solseil. Den flate delen av utearealet måler ca 200 m². I periferien av tomte er det smale soner mot naboene. Det er plantet en del bjerketrær, og disse skal, i følge utomhusplanen, suppleres.

Bygningene

Det er fire boenheter på tomte, hver på ca 170 m². Under husgruppen er det et felles garasjeanlegg med plass til 12 biler og en del bodareal. Bygningene er i to fulle etasjer. De enhetene som ligger nær veien har en tredje etasje med terrasse foran. Etter reglene i teknisk forskrift skal en etasje som er mindre enn en tredjedel av underliggende etasje og som bare har tilleggsdel regnes som loft og ikke telle med i etasjeantall. Det sies ingenting om utformingen forøvrig. Dette har i senere tid blitt utnyttet i en rekke prosjekter. Naboene har ikke forståelse for at den tredje etasjen er et loft, selv om den ikke dekker hele arealet.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Prosjektet ligger i en blindvei der det er 10 hus innenfor, noe som gir ubetydelig trafikk. Veien er horisontal og det er god oversikt. Parkering er dimensjonert med tre plasser pr bolig, totalt 12 plasser. I dag er det bare behov for sju av dem. Det er livsløpstandard for den delen av bygningene som ligger i første etasje.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Prosjektet grenser til tett granskog, og det sentrale uterommet åpner seg mot skogen og utsikten, og er derved både skjermet mot innsyn samtidig som det gir fin utsikt. Uterommet har soner av felles og mer privat karakter, og er et tun for daglig kontakt mellom naboer. Terrenget er sterkt bearbeidet, og dette er konsekvent gjennomført med tørrmurer av granittblokker og tilsådde arealer rundt bygningene. Det fremstår som et ryddig og avsluttet hele.

Bygningsstruktur, byggeskikk, tilpasning til nabolaget

Planetveien 8 skiller seg dramatisk ut fra nabolaget, med mørk fargebruk, større høyde på husene og grupperingen rundt et felles tun til opphold. Prosjektet bryter også med tradisjonene mht. boligformer. Det består av fire enheter på ca 170 m² bruksareal, som kan brukes fleksibelt om hverandre, og er således fleksibelt i forhold til variasjon i husholdningenes boligbehov.

Vurdering

Prosjektet er meget godt utformet i seg selv, men uten tilpasning til nabolaget. Den ubebygde delen av tomte er i hovedsak disponert til et sentralt plassert uterom med mange funksjoner og muligheter. Prosjektet er nyskapende og et direkte motstykke til vanlige fortettingsprosjekter ved at boligene i dette prosjektet danner en helhet, og de ubebygde arealene er godt utnyttet, helhetlig sett. Prosjektet definerer mao. kvalitet, samtidig som det innebærer brudd med omgivelsene. Bruddet med omgivelsene er så vidt kraftig at en også ville hatt grunn til å avslå det, dersom dette hadde vært sett som ønskelig fra Byggesaksseksjonens side. Eksemplet viser også de skjønsmessige vurderingene som ligger i hver sak: her kunne en valgt å fokusere på tilpasning til omgivelsene og avslå søknaden eller kreve et kraftig omarbeidet forslag. I stedet har en vurdert tilpasningen til omkringliggende bygg til å være tilstrekkelig og fokusert på kvalitetene ”internt” i prosjektet.

Konsekvensene av etasjebestemmelsene blir tydelig illustrert i dette prosjektet. Småhusplanen tar utgangspunkt i prosent bebygd areal (ofte kalt "fotavtrykket"). Dette såkalte "bya huset" er utformet med to like store etasjer og med flatt tak for å utnytte maksimalt tillatt utnytting. I tillegg kommer et "loft" med utgang til takterrasse. Dette er en juridisk sett "ikke tellende tredje etasje" dersom det har mindre areal enn en tredel av underliggende etasje. Dette er også det forholdet naboene har reagert sterkest på. De mener bygget er blitt for ruvende. Med overgang til bestemmelser om møne- og gesimshøyde i stedet for etasjebestemmelsene vil en trolig ikke få like stort omfang kontroverser på grunn av høyde.

5.4 Lundliveien – god utnytting av egnet tomt

Adresse: Lundliveien, Økern
Beskrivelse: Tomta er på 2,5 mål, det er åtte boliger som tomannsboliger - rekkehus, 3,2 bolig pr. dekar, parkering på bakken og under terrasse.

Byggesaken

Tomta har ligget ubebygget og naboene har kanskje oppfattet dette lille jordet som et felles grøntområde. I saken har det vært sterke protester fra naboene. De krevde at antall enheter skulle reduseres fra åtte boliger til seks boliger. Det var boligene mot nord som tok utsikt fra Økernvn 209 b som skulle sløyfes. På grunn av protestene er det tegnet terrengsnitt og oppriss som illustrerer tilpasningen til nabolaget. Dette har ikke vært vanlig og forekommer ikke i dokumentene i sakspapirene til de andre eksemplene.

Beliggenhet, naboskap, tomta

Lundliveien ligger nær næringsvirksomhetene på Økern senter. Det er et småhusområde med opprinnelige tomter på opptil 40 m x 70 m, det vil si oppimot tre mål. Nærområdet er bygd ut med enkle småhus over en lang periode. For tiden skjer det gradvis fortetting. De to veiene Lundliveien og Økernveien ligger med senteravstand på 145 m. Det gjør at tomten får usedvanlig stor dybde.

Selve tomten har interessante egenskaper som er godt utnyttet: Tomten er forholdsvis stor, regelmessig og rektangulær, bredden langs veien er 35 m og dybde 75 m. Tomten faller slakt mot syd-øst, ca. 7 m eller rundt 1 : 10.

Utearealer

Naboskapet og gatebildet er preget av at husene er trukket 15 m inn på tomten. Det gjelder også det nye prosjektet, som på denne måten bidrar til å bevare grøntbeltet mot Lundliveien. Planene viser gjesteparkering plassert i grøntbeltet, men de er ikke opparbeidet. Mellom husrekke ligger parkeringsplasser. De er delvis under et dekke med hager over. Alle boligene har oppholdshager mot syd, og hver hage måler ca 7,5 x 12 – 15 m. Hagene i rekka mot nord er klart private, mens arealet helt ned mot veien kan delvis ha felles karakter.

Bygningene

Prosjektet består av åtte boliger, tomannsboliger i to rekker. Bygningene er tettstilte med minimal avstand, og de fleste vil oppfatte dem som rekkehus. De smale åpningene mellom tomannsboligene er praktisk og nyttig i forbindelse med hagearbeid.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Lundliveien er en stille vei uten spesielle trafikksikkerhetsproblemer, selv om området ligger nær sentrale funksjoner. Det er foreløpig to bilplasser pr bolig. Mye av tomten brukes til parkering, men denne er dels under terreng og blir derfor ikke spesielt dominerende. Hovedetasjen kan gjøres tilgjengelig for rullestol.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Det mest positive er bevaring av den overordnede grøntstrukturen. De private hagene på sydsiden går opp i den store grøntstrukturen, eller man kan si de bidrar til den. Terrasser inntil

stua ligger på et høyere nivå enn terrenget foran. Det gir skjerming på en naturlig måte, samtidig som man har et grønt terreng felles. Opplegget som er valgt gir enkel og god terrengtilpasning, men foreløpig er standarden for opparbeiding av utearealer ikke god nok til å yte prosjektet full rettferdighet. Prosjektet har imidlertid gitt den grønne karakteren på veien en sikker fremtid.

Vurdering

I Lundlivn 30 har byggherrene tatt utgangspunkt i tomtens karakter og latt tilpasning til grøntstrukturen i området og nabolagets karakter sette premissene for hvordan tomten er utnyttet. Helling og hoveddimensjon gir på en selvfølgelig måte plass til de to husrekkene med grønne hager foran. Prosjektets vellykkethet ligger hovedsakelig i forståelsen av tomtas egenskaper og valg av en rasjonell hustype. Prosjektet er også vellykket i forhold til sol, innsyn, bruk av utearealer, i tillegg til at det følger naboskapets skala og byggelinjer.

Bygningene er standard rekkehus i nøktern utførelse. Der et eksempel på at byggherrene ikke har utnyttet tomten maksimalt. Ut fra bestemmelsene kunne de valgt større areal i annen etasje og eventuelt også et "ikke tellende loft". Dette har en avstått fra og resultatet er god tilpasning til nabolagets karakter.

På grunn av naboprotester har en i dette prosjektet dokumentert terrengsnitt og oppriss som viser tilpasning til nabolag. Prosjektets vellykkethet ligger langt på vei i tilpasning til tomt og nabolag. Dette tilsier mer utstrakt bruk av denne type dokumentasjon. Prosjektet reiser også spørsmål om veilederen, som fortsatt forventes utarbeidet, også skulle ha en del hvor en drøfter tomtens form, dimensjoner og helling, og hvor en viser eksempler på gode valg i konkrete situasjoner.

5.5 Konventveien – samlet eller spredt uteareal

Adresse: Konventveien 12, Smestad, to prosjekter, ikke oppført
Beliggenhet: Arealet er 1,8 dekar, den nominelle nettotomta noe mindre, 1680 m². I dag står det et toetasjes hus med 160 m² BYA. Tillatt bebygd areal etter Småhusplanen er 470 m², tre ganger så stort som dagens bygning. Høyden er begrenset til inntil to etasjer, pluss ikke tellende "loft".

Prosjekt A, under behandling

Bebygd areal er 470 m². Prosjektet viser en sammenhengende smal vinkelformet bygningskropp plassert i tomtas nord og østside. Den innrammer et stort samlet grøntareal i midten av "et ikke tellende loft". Igjen illustreres konsekvensene av reglene for etasjeantall, hvor en har utnyttet mulighetene for en "ikke tellende loftsetasje". Arkitekt: Niels A. Torp

Prosjekt B, avslått

Bebygd areal på 400 m² plassert noenlunde midt på tomten. Med denne løsningen vil bygget være dominerende fra alle vinkler. De grønne arealene ligger som en brem rundt bygget og gir små utearealer utsatt for innsyn. (Se situasjonsplan). Målestokken ruver i nabolaget, fasaden har en ubrutt lengde på 25 m. Prosjektet er avslått.

Aktualiteter for videre drøfting

Sammenligningen av disse to utkastene skarpstiller et grunnproblem i Småhusplanen: hvilken kvalitet får de ikke bebygde 75 % av tomta. De to prosjektene har begge parkering under bakken, men er ellers basert på helt forskjellige konsepter. Det ene er frittliggende bebyggelse lokalisert midt på tomten og det andre sammenhengende bebyggelse langs periferien av den. Alternativ A vil gi langt bedre utearealer for beboerne i bygget. Ved at en beholder det grønne preget som hagen har i dag, vil prosjekt A i større grad enn prosjekt B, videreføre eiendommens nåværende bidrag til grøntstrukturen i området.

Prosjektene illustrerer også forskjeller i målestokk og stil. Begge prosjektene er vesentlig større enn dem vi finner i nabolaget. Likevel vil prosjekt A ligne mer på dimensjonene i nabolaget fordi en har gjort bruk av oppbrutte flater og variasjon i fasaden. Dette gjør at byggets skala virker mer lik nabobebyggelsen. Formspråket eller stilen i prosjekt A vil bryte med nabobebyggelsen, bl. a gjennom takvinkel (flatt tak mot saltak). Bruddet er imidlertid ikke absolutt siden nabobebyggelsen også viser stilmessig variasjon.

I denne byggesaken finnes dokumenter som viser at naboer protesterer mot høyden i prosjekt A og at det ligger for nær grensen. I flere saker vi kjenner til ønsker naboene at vegetasjon skal fjernes i forbindelse med fortetting. Dette betyr at det ut fra nabosynspunkt er ønskelig med fortetting av typen prosjekt B, huset midt på tomta, lengst mulig vekk fra naboens egne gjerder.

Prosjektet er et eksempel på faglige dilemmaer som byggesaksbehandleren står overfor: utbyggingen skal utnytte fortettpotensialet, utbygging skal ta behørig hensyn til eksisterende bebyggelse og naboer, og gjennom utbyggingen skal en etterstrebe løsninger som i minst mulig grad bryter ned grøntstrukturen i området. Dette illustrerer de skjønsmessige vurderingene som inngår i saksbehandlingen. Det illustrer også tjeneligheten ved å ha definert et overordnet formål med fortettingen, med eksklusiv gyldighet for dette spesifikke området.

5.6 Nordseterveien – tilpasset målestokk, dårlige utearealer og parkeringsproblemer

Adresse: Nordsetervn 12, Karlsrud, Nordstrand

Beskrivelser: Tomta er ca 1,5 dekar, det er seks boligenheter, 4 bolig pr dekar, parkering på terreng, i garasje og under terrasse

Byggesaken

Prosjektet er anmeldt i flere etapper. Det er ikke utarbeidet tegninger som viser tilpasning til nabolaget.

Beliggenhet, naboskap, tomta

Prosjektet ligger mellom Ekebergsletta og Lambertseter nær Raschs vei. Den siste er bratt, trafikkert og betjener flere stille boligveier. Nordseterveien er en stille boligvei som følger kottene og gjør veien egnet til å opphold og spasing. Mange av tomtene i veien har utsikt, også denne. Det har foregått en del fortetting i området, men bebyggelsen har beholdt sin karakter av småhus.

Tomta har uvanlig form, den er spiss trekant med 90 m langside og måler ca 1,5 dekar. Tomta ligger på nordsiden av veien.

Utearealer

Utearealene består av et sentralt parkeringstorg, mindre partier med planting rundt husene og takterrasser i annen etasje. Antall parkeringsplasser er tolv, to pr bolig. Beboere opplyser at det er underdekning på parkeringsplasser og at dette er et problem. Det er rimelig god kollektivdekning med T-bane like ved.

Bygningene

Det er mange enheter på lite areal, fire boliger pr dekar. Det er høyt for tomannsboliger, og vil vanligvis forutsette parkering i kjeller eller under terreng/terrasser. (Se Planetveien og Lunderveien). Stilarten minner om sveitserhus, men bygningene har en del moderne trekk, noen av dem preget av usikker utforming. Målestokk og skala er den samme som vi finner i nabolaget.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Som nevnt er beboerne misfornøyd med antall parkeringsplasser. Det er lite rom for flere, men fordi veien er stille, vil de fleste greit finne biloppstillingplass. Kantparkering er ingen ideell løsning, men brukes i stor utstrekning i sentrale boligstrøk.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Kombinasjon av høy tetthet og parkering på terreng gjør at grøntstrukturen blir oppdelt. Det kan bli konflikter mellom barn og bil som må dele gårdplassen, men det er ingenting som tyder på at det vil bli trafikkfarlig. Minste uteoppholdsareal (MUA) pr bolig er 200,3 m², slik Småhusplanen krever. Bebygd areal pr bolig er 56 m². De små private uteplassene på terrengnivå er forsøkt skjermet mot innsyn gjennom tilplanting mot veien. Når det gjelder grøntstrukturen som helhet er det først og fremst naboenes hager som bidrar til det grønne preget.

Bygningsstruktur, byggeskikk, tilpasning til nabolaget, fjernvirkning

Ved befaring gir prosjektet et annet inntrykk enn tegningene tilsier. Det som ser ut til være tre likeverdige bygninger er i realiteten bygg med ulike kvaliteter. Bygget som ligger innest har klart bedre utearealer og mer skjermet beliggenhet.

Målestokken på boligene er fint avstemt mot nabolaget, det samme gjelder former og materialbruk. Det som ikke er fullt så vellykket er detaljeringen som er holdt i en slags sveitserstil.

Vurdering

Prosjektet har god utnytting av fortetningspotensialet, med seks boliger på en ikke ukomplisert tomt. Småhuskarakteren er ivaretatt, og prosjektet går fint inn i gatebildet.

Prosjektet har i følge beboerne et underdimensjonert tun for parkering. Plasseringen av parkeringen kan også gi konflikter mellom barn og bil. Husene ligger spredt på tomte og utearealene blir derfor bare smale striper. Dette er tildels kompensert med vestvendte takterrasser i annen etasje. Prosjektet har tilsynelatende hatt en intensjon om fortetting tilpasset småhuskarakteren i området og har tilstrebet en viss likhet i målestokk og formspråk. Det som likevel gjør at helhetsinntrykket blir negativt, er at uteområdene i hovedsak er tatt til parkering, kun supplert med bremmer rundt hver boligenhet. Prosjektet er et eksempel på kombinasjonen mellom å fortette med reelle småhus og å utnytte Småhusplanens bestemmelser maksimalt. Både de private utearealene og grøntstrukturen er de "tapende hensyn" i prosjektet.

5.7 Ekelyveien – frittliggende boliger med dårlige utearealer

Adresse: Ekelyveien 12 a – d, Ris, Vindern
Beskrivelse: Tomta er 2,5 dekar, fire frittliggende eneboliger, 1,6 bolig pr. dekar, parkering på terreng

Beliggenhet, naboskap, tomta

Tomta ligger ved Ris kirke i en smal boligvei med ubetydelig trafikk. Strøket er bygd ut med eneboliger på store tomter, men i dag foregår det fortetting over store områder. På den andre siden av veien bygges to småblokker eller byvillaer. Tomta er på 2,5 dekar og er tilnærmet rektangulær, vel 40 x 50 m. Det er bygd fire like eneboliger plassert i hvert hjørne. I midten er det en gårds plass med parkering.

Utearealer

Den sentrale gårds plassen gir felles adkomst til boligene. Det er åtte biloppstillingsplasser etter Småhusplanens retningslinjer til § 11 som krever to bilplasser på boligenhet der det er felles parkeringsanlegg. Avstanden mellom bygningene er 10 – 15 m, og utearealene er jevnt fordelt rundt boligene. Boligene har terrasser eller plattinger mot syd og vest. En familie har grillplass på terreng på nordsiden mot en privat felles avkjørsel.

Bygningene

Bygningene er noenlunde like utvendig, med litt forskjell i detaljer og i fargesetting. Husene er i 1 ½ etasje. En har valg en målestokk som til en viss grad er tilpasset nabobebyggelsen, men som ikke utnytter fortettingspotensialet.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Veien er lite trafikkert. Sammen med parkeringsplassen er veien den viktigste lekeplassen. Det kan oppstå konflikter når barn skal leke mellom parkerte biler.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Spørsmålet som skarpstilles i dette prosjektet er disponeringen av den ubebygde delen av tomta. Til tross for tomter på ca 630 m² blir det lite eller ingenting igjen til privat uteopp-holdsplasser. De private hagene har rikelig areal målt i kvadratmeter, men disse er blitt til smale bremmer rundt husene med innsyn fra veier, innkjørsler og nabohus. Det vil allikevel bli plass til en del vegetasjon, også store busker og trær når området plantes til.

Bygningsstruktur, byggeskikk, tilpasning til nabolaget, fjernvirkning

Bygningene er tradisjonelle, med enkel og upretensiøs utforming. Målestokken på bygningene er godt tilpasset nabolaget forøvrig.

Vurdering

I dette prosjektet som i alle prosjekter etter Småhusplanen utgjør det ubebygde arealet av eiendommen 75 % av totalt areal. Vår vurdering er at dette i stor grad er skuslet bort. Parkering og garasjer har fått en sentral plassering og de beste solforholdene på tomten, og manøvreringsarealet vil antagelig bli brukt som lekeplass. Private uteopp-holdsplasser ligger ut mot tilstøtende gangveier med innkikk fra passerende naboer mm. Kvaliteten i prosjektet er primært knyttet til tilpasset målestokk og volum på byggene. Prosjektet aktualiserer samling

og konsentrasjon av utearealet når det bygges på små tomter (rundt 600 m²). Også dette prosjektet aktualiserer prioritering mellom ulike hensyn: tilpasset boligtype (enebolig kontra flerfamiliebygg/rekkehus e.a.) tilpasset målestokk, uteoppholdsareal og ivaretagelse av områdets grøntstruktur. Her har en fått et prosjekt som er tilpasset i boligtype og målestokk men som verken gir uteoppholdsareal med kvalitet eller bidrar til å opprettholde grøntstrukturen i området.

5.8 Borgenveien – gradvis fortetting

Adresse: Borgenvn 31 c på Vindern, Steinerud
Beskrivelse: Eneboliger i stor tomt, gradvis fortetting

Byggesaken

Vi har gått gjennom sakspapirene, der tilpasning til nabolaget ikke er blitt illustrert. Det var bemerkninger til den lokale terrengtilpasningen rundt huset.

Beliggenhet, naboskap, tomta

Huset ligger i et sentralt villastrøk på Oslo vest. De opprinnelige tomtene på to til tre mål har undergått fortetting i flere etapper og etter ulike regelverk. Resultatet er et område i gradvis forandring. Terrenget i området er slakt og gir ikke egentlige problemer med terrengtilpasning eller fjernvirkning.

Den opprinnelige tomta til moderhuset var på 2,7 dekar, og på grunn av terrengformen er huset plassert syd og midt på tomta. Det etterlater en slak ubebygde skrent mot nord som etter hvert er bebygde med to hus.

Nettotomta måler 30 x 20 m, mindre dersom man trekker fra eller fordeler privat felles avkjørsel. Tettheten er 1,7 bolig pr dekar, som erfaringmessig er nær smertegrensen for kvalitet der det bygges frittliggende eneboliger.

Utearealer

Huset i Borgenvn 31 c har minimale utearealer på egen grunn, men drar fordel av de store gjenværende nabohagene mot syd og nord. Dersom disse bygges igjen vil kvaliteten på utearealet forringes vesentlig. Egen hage er opparbeidet med plen og hekker mot naboer i nord og syd. Den privat felles avkjørselen gjør også nytte som gårds plass og parkeringsplass.

Nabolaget består til dels av tett småhusbebyggelse med små hager.

Bygningen

Huset er i halvannen etasje og bygde av elementer. Det har saltak med arker på nord og sydside. De opprinnelige husene er i to fulle etasjer med valmtak. Huset har samme taktekking og farge som noen av nabohusene.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Borgenveien er noe trafikkert, og er enveiskjørt. Den må karakteriseres som lite problematisk når det gjelder trafikksikkerhet. Det er tilstrekkelig parkeringsplass på nr 31 c. Boligen har ikke livsløpstandard.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Tilpasningen til det hellende terrenget er usikkert gjort. Utilstrekkelige utearealer på egen tomt illustrerer igjen at 75 % ubebygde areal ikke er noen garanti for kvalitet. Når det gjelder grønne områder, er prosjektet eksempel på at de opprinnelige nabohagene utgjør viktige grønne områder for det nye huset. Problemet er hva som blir resultatet dersom naboene i nr 31 og 33 blir ytterligere fortettet.

Bygningsstruktur, byggeskikk, tilpasning til nabolaget, fjernvirkning

De eldre husene i nabolaget er i to fulle etasjer, og Småhusplanen legger til rette for hus med 8 og 9 m høyde. Det nye huset utnytter ikke fortetningspotensialet, noe som kan forklares med at det er lite tilbud av ferdighus i to fulle etasjer.

Vurdering

Hustypen som en har valgt her er ikke er godt tilpasset fortetting. De ligner ikke de opprinnelige husene, og utnytter heller ikke fortetningspotensialet etter Småhusplanen. Ved ytterligere fortetting vil dagens grønne preg gå tapt. Eksemplet viser at gradvis fortetting over tid vil til sist gi et dårlig resultat.

5.9 Skådalsveien – eksempel på fortetting innenfor planens regelverk som gir dårlig løsning

Adresse: Skådalsveien 8 f,g,h – Gulleråsen

Beskrivelse: Tomt 1,2 dekar, tre boliger, 2,5 bolig pr dekar, parkering er ikke vist.

Beliggenhet, naboskap, tomta

Tomta ligger i et eneboligstrøk der de opprinnelige tomtene har var på opptil 6 mål. I Skådalsveien 8 har det foregått fortetting og utskilling av tomter over lang tid. Tomta 8 b er ubebygd, og bak 8 j er det plass til ytterligere ett hus. Området er flatt. Skådalsveien er lite trafikkert.

Utearealer

Husene er lagt med 8 m avstand. Uteområdene har innsyn fra veien og naboene, og det som kan fungere som skjermet uteplass er balkongene. Det er ikke opparbeidet parkering.

Bygningene

Husene er av samme type, men med noen individuelle variasjoner. De er i halvannen etasje med balkong til første og annen etasje. Grunnflaten er 7,5 m x 10 m.

Trafikksikkerhet, parkering, tilgjengelighet

Skådalsveien er praktisk talt uten trafikk. Parkeringsplasser er ikke vist og ikke opparbeidet.

Grøntstruktur, utearealer, terrengtilpasning

Tomta er en åpen avstandssone mellom bygningene. Opparbeiding av hager vil om noen år kunne gi forbedring og mer private uteplasser.

Bygningstruktur, byggeskikk, tilpasning til nabolaget, fjernvirkning

Småhuskarakteren er beholdt og skalaen er tilpasset nabolaget. Husene har enkel utforming.

Vurdering

Prosjektet er frittliggende hus på minimumstomter og representerer en svært enkel form for fortetting, både når det gjelder bebyggelsesplan og husenes utforming. Valg av boligtype gir dårlige utearealer med fullstendig innsyn fra naboer og forbipasserende. Prosjektet holder seg innenfor minstebestemmelsene i Småhusplanen men oppfyller ikke formålet om kvalitet. En har valgt løsninger som verken ivaretar private uteoppholdsplasser eller grøntstrukturen som helhet.

Prosjektet reiser spørsmål om Plan- og bygningsetaten bør foreslå alternativer når de får søknader som gir så vidt dårlig kvalitet på uteområdene som dette. Det forutsetter at etaten har kapasitet til å gi rask tilbakemelding og kan komme med konkrete innspill til bedre alternativer.

5.10 Fire kritiske punkter

I dette avsnittet diskuteres fire kritiske punkter som eksemplene illustrerer. Punktene er generelle og peker på viktige momenter som går igjen ved fortetting i småhusområder hvor skalaen liten: tomtene er små, bygningene er små, mellom rommene mellom dem er små og de mange grønne arealene mellom dem er små. Under slike betingelser er det svært viktig å beholde grønne arealer også etter fortetting, fordi det nettopp er dette som gir småhusområder sin spesielle verdi. Når utgangspunktet er trangt, gir det store utfordringer for den som skal planlegge. Dette er en av grunnene til at fortetting i småhusområder er en faglig vanskelig oppgave som kreves en god strategi hvor det er viktig å gjøre de riktige valgene i de innledende fasene.

Tomtegrenser - hinder for god løsning

Småhusplanen setter en øvre grense på bebygd areal (bya på 24 – 28 % av netto tomt.) Utfordringen ligger i utforming av bygget og i dimensjonen en arbeider innenfor. Fra en av utbyggerne som ble intervjuet¹³ ble det hevdet at man ved å gjenta dimensjonene fra bebyggelsen i nabolaget, kan holde skalaen selv om nybygget har flere ganger så stor grunnflate (se eksemplene fra Konventveien).

En underliggende, men ikke uttalt forutsetning for fortetting etter Småhusplanen, er at man tar utgangspunkt i én tomt. Der naboer ikke samarbeider og ikke er informert om hverandres planer, vil den finmaskete grøntstrukturen mellom bygningene etter hvert gå tapt. Det er derfor nødvendig at fellesskapet i en eller annen form tar stilling til hva som bør bevares av grønt.

Størrelsen på tomta har mye å si for resultatet. På mindre tomter vil fortettingen ofte bli destruktiv fordi det bygges nytt på en måte som opptar alt brukbart uteareal. På store tomter der eier selger ut parseller i flere omganger vil en heller ikke få gode løsninger. Mønstrer er da gjerne at hver tomt som selges blir mindre, tettheten høyere og problematikken knyttet til innsyn større for hver runde. Generelt kan det hevdes at fortetting med utgangspunkt i én tomt gjør det vanskeligere å få et godt resultat, uansett om det er en liten tomt eller stykkevis utparsellering av en større.

Det faktum at tomtegrenser betraktes som permanente, kan binde løsningene ved fortetting på en uheldig måte (se eksemplene i Skådalsveien, Nordsæterveien og Ekelyveien). En vil ofte kunne få bedre fortetting dersom grenselinjene vurderes fleksibelt¹⁴. Innenfor skandinavisk jordskifte føres det nå en diskusjon hvor omvurdering av eksisterende tomtegrenser betraktes som et nødvendig hjelpemiddel for å utnytte ressursene best mulig (Nord 1998, 1999¹⁵). Ved å bruke jordskifteinstrumentet kan kommunen fremme en mer aktiv form for fortetting, samtidig gjøre det mulig å bevare eksisterende verdier i form av rik vegetasjon og bygninger av god kvalitet.

Utgangspunktet for fortetting er ofte én eiers privatøkonomi og familiesituasjon. Dette gjør det nesten umulig å lage samlet plan for flere eiendommer og samarbeide med naboer. Den som

¹³ Niels A. Torp

¹⁴ Dette har støtte i pbl, § 39 *Tomtearrondering* pkt. 2 og 3 og § 63 *Deling av eiendom* pkt. 4.

¹⁵ Nord 1998: *Virkemidler i jordskifteloven relatert til arealbruk i byer og tettsteder*. Fylkesjordskiftekontoret i Telemark. Nord 1999: *En studie av problemstillinger i utvalgte eksempelområder relatert til virkemidlene i jordskifteloven*. Fylkesjordskiftekontoret i Telemark.

selger tomt, benytter vanligvis ikke muligheten til å legge restriksjoner på tomtekjøper, selv ikke i ettertraktede strøk, der dette ikke ville bety vesentlig for prisen. Interessen knytter seg til salgssummen, men i det økonomiske helhetsbildet må en ikke bare inkludere gevinst ved tomtesalg men også tap i verdi på moderhuset - og i mange tilfeller verditap på nabohus.

I Småhusplanens område har vi eksempler på at flere nabotomter blir kjøpt opp og bygget ut under ett. I slike tilfeller vil gamle bygninger vanligvis bli revet, noe utbyggerne vi snakket med hadde få motforestillinger mot. En mulighet som i liten grad blir benyttet er å bygge nytt mellom gamle bygninger. Det vil trolig være den beste måten å beholde småhuspreget i et strøk og la de opprinnelige husene angi målestokken og tvinge de nye til å tilpasse seg.¹⁶

Fortetting kan gradvis ødelegge karakteren i et småhusområde

Skjønnhetsparagrafen § 74.2 i Plan- og bygningsloven krever at nye bygninger skal tilpasses nabolaget. Selv om saksbehandlerne oppfatter at Småhusplanen krever en grundig vurdering av forhold som "skjønnhetsparagrafen" regulerer, er det fortsatt slik at dokumentasjon av forholdet mellom nytt og gammelt er uvanlig. Når dette ikke dokumenteres blir det vanskelig å vurdere om § 74.2 er oppfylt. (Se eksemplene Lundliveien og Planetveien)

Enkle hus blir bygd med henblikk på rask fortjeneste. Dersom markedet for denne type hus fortsatt er tilstede, vil det over tid kunne føre til gradvis ødelegging av omgivelsene og strøkets karakter. Dette gjør det særlig viktig å påvirke kvaliteten gjennom å inkludere tilpasning til *nabolag som helhet* i tillegg til tilpasning til den umiddelbare nabobebyggelsen.

Høyder: unødvendig konfliktstoff?

I mange av saker vi har gjennomgått er den overveiende del av konfliktene knyttet til naboenes protester mot høyder på nye bygninger. Høyder er et stadig tilbakevendende konfliktstoff. Det er flere måter å fastsette høyder på, som alle byr på praktiserings- og avgrensingsproblemer. Nedenfor er fem eksempler presentert:

- antall etasjer, etter ulike definisjoner
- gesims og mønehøyde til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen
- gesims og mønehøyde til eksisterende terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen
- gesims og mønehøyde langs en fasade, maksimalt eller i gjennomsnitt for fasaden til planert eller eksisterende terreng,
- maksimal kotehøyde til gesims og møne

Etter teknisk forskrift skal høydene måles til *planert terrengs gjennomsnittsnivå* rundt bygningen. Dette er en beregnet høyde som det har vist seg å være vanskelig å forstå og vanskelig å beregne, spesielt for sammensatte og kompliserte bygg.

I småhusplanen er det nå (sommer 2001) vedtatt ny bestemmelse om gesims- og mønehøyde, med følgende formulering:

"... med gesimshøyde inntil 8 m og mønehøyde inntil 9 m ..." respektive "
... med gesimshøyde inntil 9 m og mønehøyde inntil 11 m ..."

Denne høyden skal måles til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen. Vårt anliggende i denne sammenhengen er at *planert terrengs gjennomsnittsnivå* rundt en bygning er et *beregnet nivå* som angis med en kotehøyde. Terrenmlinjene er skjæringslinjene mellom

¹⁶ Se håndbok 49 "Småhusområder" side 103.

terrenget rundt bygningen og selve bygningskroppen. Med utgangspunkt i terrenglinjene beregnes et gjennomsnittlig horisontalt nivå, en "vannstand". Denne kotehøyden er utgangspunkt for måling av gesims- og mønehøyde. Gjennomsnittsnivået skal fastsettes for hele bygningen under ett. Gjennomsnittlig terrengnivå kan fastlegges mer eller mindre nøyaktig, avhengig av byggesakens omfang og byggets plassering.

Planert betyr i denne sammenheng *bearbeidet terreng*, og det er vide grenser for hvordan terrenget kan manipuleres slik at bygget får "lavere høyde". (Planetveien er et godt eksempel på dette.)

Høyden i forhold til *eksisterende terreng* er derimot et enklere og mer "folkelig" mål som i utgangspunktet oppfattes greit av naboer. Det tar det opprinnelige, eksisterende terrenget som et naturlig utgangspunkt for høyden på nye bygg. Eksisterende terreng fremgår av kartverket. Byggforsk vil anbefale at kotehøyder for gesims og møne i forhold til eksisterende terreng blir lagt til grunn for fastsetting av høyder.

Tre fjerdedeler ubebygd areal gir ingen garanti for god grøntstruktur

Småhusplanen setter grenser for prosent bebygd areal. Grensene innebærer at rundt tre fjerdedeler av tomta skal være ubebygd. Når det gjelder kvaliteten på de ubebygde arealet er imidlertid plassering av huset i forhold til det ubebygde av avgjørende betydning. Dersom det ubebygde området er i periferien av tomta, vil det gjøre lite av seg og gi liten brukskvalitet, selv om det utgjør nesten $\frac{3}{4}$ av eiendommen. (Se eksemplene fra Konventveien A og B og Borgeneveien for å få dette illustrert). Dersom det ubebygde samles, vil det bli dominerende. Dette er illustrert på figurarket på neste side. Figurene er diagrammer som kan danne et strategisk grunnlag for planlegging. De illustrerer et veivalg som er aktuelt ved fortetting: sammenhengende bebyggelse, jevnt spredt bebyggelse eller en mellomting der bygninger er ordnet slik at det blir plass til grønne områder mellom bygningsvolumene.

Figurene viser tre kvadrater som er delt slik at alle har arealer som utgjør henholdsvis 25 % og 75 % av det ytre kvadratet. Dette korresponderer med tillatt bya i Småhusplanen. Figuren til venstre: Dersom 25 % bye legges i periferien av kvadratet, kan den ubebygde delen på 75 % utgjøre et stort samlet areal, for eksempel et samlet grøntområde. Dette er i tråd med intensjonene i Småhusplanen, § 3.1 "... mest mulig av grøntstrukturen blir bevart" selv om formuleringen ikke inneholder antydninger om at arealet bør være samlet. Figuren i midten viser tettstilte bygninger ordnet i rekker, det samler i en viss utstrekning det ubebygde arealet. Figuren til høyre: Dersom bygninger som dekker 25 % BYA legges jevnt fordelt, vil de 75 % som er ubebygd ikke markere seg tydelig, og blir fordelt mellom bygningene. (Kilde: Land Use and Built Form Studies, Cambridge 1968)

Vedlegg

Vedlegg 1: Illustrasjoner 1- Sammenhengende bebyggelse

Vedlegg 2: Illustrasjon 2 - "Bya-huset"

Vedlegg 3: Tomtegrenser og løsninger

Vedlegg 4: Omfang av nye boenheter innenfor planområdet

Kart som viser omfanget av nye boliger i planområdet i en trårsperiode før planen ble vedtatt og i de tre årene planen har virket.

Vedlegg 5: Småhusplanen - tekstdel

